الأستاذ الدكتور / عمار عوابدي

أستاذ القانون العام والعلوم الإدارية

جامعة الجزائر

نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري





الأستاذ الدكتور / عمار عوابدي

أستاذ القانون العام والعلوم الإدارية

جامعة الجزائر

نظرية القرارات الإدارية
بين
علم الإدارة العامة والقانون الإداري

صنف 5/024

طبع في 2003

دَار
هومه
للطباعة والنشر والتوزيع
34 حي لابروبار- بوزريعة- الجزائر
الهاتف : 021.94.19.36 الفاكس : 021.94.17.75
021.94.41.19 021.97.75.51

الإيداع القانوني : 99 / 613
ر . د . م . كـ.: ISBN: 9961 - 66 - 375 - 6

نظرية القرارات الإدارية
بين
علم الإدارة والقانون الإداري

مقدمة:

تعتبر القرارت الإدارية، من أهم الموضوعات الإدارية التي تلقى اهتماما ظاهرا وقويا من جانب علماء الإدارة وفقه القانون الاداري، نظرا لحيوية وأهمية الدور العلمي والتنظيمي والوظيفي الذي تلعبه نظرية القرارات الإدارية من كافة النواحي العلمية والعملية والفنية والقانونية ولأن عملية اتخاذ - تكوين أو صناعة- القرارات الإدارية هي الجانب والعنصر القوي والحركي في نظرية القرارات الإدارية، لذا يعتبر بعض علماء الإدارة عملية اتخاذ القرارت هي جوهرة الوظية الإدارية وقلب الإدارة ومحور نظرية التنظيم الإداري[1]. ولكن هذا الاهتمام بنظرية القرارت الإدارية كان وما زال مشتتا، مبعثرا بين دراسات علم الإدارة المنفصلة والمستقلة عن دراسات القانون الاداري لنظرية القرارات الإدارية. حيث تتركز وتتمحور دراسات علم الإدارة لنظرية القرارات على الجوانب العلمية والفنية والعملية للقرارات الإدارية مثل تعريف القرار، ودراسة كيفية

---

(1) من أبرز علماء الإدارة الذين اكتشفوا آهمية نظرية القرارات الادارية من الزاوية العلمية والفنية Herbert A, Simon اظر في توضيح هذه الحقيقة كل من: كلوذ . س. جورج. الإبن، تاريخ الفكر الاداري› ترجمة آحمد حمودة، القاهرة، مكتبة الوعي العربي، بدون تاريخ، ص 291-292 والدكتور محمد عبد الفتاح ياغي، " عملية اتخاذ القرارات" المجلة العربية العربية للادارية، المنظمة العربية للعلوم الادارية عمان، الأردن، ربيع 1983، المجلد السابع، العدد الثاني، ص4 - 8، والدكتور علي السامي، تطور الفكر التنظيمي، الكويت، وكالة المطبوعات، 1975، ص 181-188

انجاز عملية اتخاذ القرارات، وتصنيف هذه القرارات ودراسة كافة العوامل والضغوطات التي تؤثر في عملية اتخاذ القرارات، وتحديد العلاقة بين القرارات الإدارية والسياسة العامة[1]. بينما تتركز وتتمحور دراسة القانون الاداري لنظرية القرارات الإدارية على الجوانب والمقومات والعناصر والحقائق القانونية البحتة للقرارات الإدارية، مثل تعريف القرارات الإدارية وبيان عناصرها كعمل قانوني اداري، وتميزها عن غيرها من التصرفات القانونية الأخرى مثل العقود، والعمل التشريعي والعمل القضائي، ثم دراسة عملية تكوين القرارات الإدارية وسلامتها وشرعيتها من الناحية القانونية البحتة عن طريق دراسة أركان القرارات الإدارية وسلامتها وشرعيتها من الناحية القانونية، وبيان أنواع القرارات الإدارية وفقا للتقسيمات والمعايير القانونية المختلفة. وكذا دراسة طرق ووسائل تنفيذ القرارات الإدارية والأسباب القانونية لنهاية القرارات الإدارية، ومسألة عدم شرعية القرارات الإدارية وكيفيية مراقبة انجازتها الغاء وتعويضا والجهات المختصة -قانونا- بهذه الرقابة.

لذا كانت ومازالت دراسة علم الإدارة للقرارات الإدارية دراسة عاجزة وناقصة بمفردها وجزئية غير جامعة، لأنها تقتصر على الجوانب الفنية والعملية والعلمية فقط وتهمل الحقائق والجوانب والعناصر القانونية المكونة لنظرية القرارات الإدارية.

كما كانت وما تزال دراسة القانون الاداري لنظرية القرارات الإدارية قاصرة وناقصة وجزئية غير جامعة وشاملة، لأنها تقتصر وتتركز في دراستها على الجوانب والمقومات والعناصر والحقائق القانونية فقط لنظرية القرارات الإدارية، فكانت وما زالت هذه الدراسة دراسة نظرية وقانونية خالية ومجردة من عناصر ومقومات الملاءمة الواقعية والفنية والعلمية للقرارات الإدارية[2].

فصار مطلوب طبقا للطرق الحديثة لدراسة العلوم الإدارية والإدارة العامة، أن تعالج وتدرس نظرية القرارات الإدارية دراسة عملية شاملة ومتكاملة تجمع بين الجوانب الفنية

---

(1) Herbert A, Simin, Administration et Processus de Décision, Traduction Française par Pierre Emmanuel Dauzat, Paris Economica, 1983, pp, 3 - 7

(2) انظر في عجز وأزمة الاقتصار على الجوانب القانونية في الادارة العامة، الدكور عبد الحميد متولي، أزمة القانون الاداري، الاسكندرية، دار الطالب لنشر ثقافة الطالب، الطبعة الثانية 1955، ص 9-20 . والدكتور بكر القباني، الادارة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 1975، ص 5-13 .

والعلمية والقانونية في ذات الوقت، آي ضرورة المزج والتكامل والتعاون بين علم الإدارة والقانون الاداري في معالجة ودراسة نظرية القرارات الإدارية من جميع جوانبها ومقوماتها وعناصرها وحقائقها الفنية والقانونية والعملية والعلمية، حتى تكون هذه الدراسة تتسم بالكلية "والشمولية والعلمية" والواقعية في ذات الوقت. هذه الطريقة الحديثة لدراسة العلوم الإدارية العامة كتنظيم ونشاط ومنازعات[1].

ودراسة نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الاداري، هي محاولة لتأصيل وتطبيق الطريقة الحديثة لدراسة الإدارة العامة والعلوم الإدارية على نظرية القرارات الإدارية، التي هي احدى الموضوعات العديدة والمتنوعة لنظريات القانون الاداري والعلوم الإدارية والإدارة العامة.

وسوف تتم عملية دراسة نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الاداري على النحو التالي:

مبحث تمهيدي: أهمية دراسة نظرية القرارات الإدارية.

الفصل الأول: مفهوم القرارات الإدارية.

المبحث الأول: مفهوم القرارات الإدارية في علم الإدارة.

المبحث الثاني: مفهوم القرارات الإدارية في القانون الاداري،.

المبحث الثالث: عملية تميز القرارات الادراية.

الفصل الثاني: عملية تكوين -اتخاذ- القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الاداري.

المبحث الأول: عملية تكوين -اتخاذ- القرارات الإدارية في نصاق علم الإدارة.

المبحث الثاني: عملية تكوين -اصدار- القرارات الإدارية في نطاق القانون الاداري.

المبحث الثالث: عملية الاتباط والتكامل بين عملية تكوين القرارات الإدارية في علم الإدارة وفي القانون الاداري.

---

(1) أنظر في مبررات وأسس الدعوى لتطبيق هذه الطريقة الحديثة في دراسة العلوم الادارية والادارة العامة، الدكتور عبد الحميد متولي، المرجع السابق ص 21 - 26 : والدكتور محمد قباني، المرجع السابق ص 9 - 13، والدكتور حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى 1966، ص 29 - 44.

- Administration Publique par Bernard Gournay, Jean-François Kesler et jeane Swek - Pouydesseau, pp, 8 - 16

- Charles Debbasch, science Administrative, Paris, Dalloz, 2ème Edition, 1972, oo. 7 -14.

المبحث التمهيدي

أهمية دراسة القرارات الإدارية

المبحث التمهيدي

أهمية دراسة القرارات الإدارية

تعتبر دراسة عملية اتخاذ القرارات الإدارية جزءا لا يتجزأ ولا ينفصل عن دراسة نظرية القرارات.

ولدراسة جوانب وعناصر ومقومات نظرية القرارات الإدارية وأحكامها أهمية حيوية ونتائج فعالة، سواء من الناحية النظرية -العلمية- أو الناحية العملية التطبيقية.

ولابراز وتحديد أوجه ومظاهر أهمية القرارات الإدارية بصورة أكثر وضوحا وتجسيدا، لا بد من بيان أهمية ودور القرارات الإدارية ذاتها في نطاق تحقيق أهداف الوظيفة والعمليات الإدارية ذاتها في نطاق تحقيق أهداف الوظيفة والعمليات الإدارية، ثم التطرق لبيان أوجه ومظاهر أهمية هذه الدراسة، أي دراسة القرارات الإدارية ومن ضمنها أهمية دراسة موضوع اتخاذ القرارات الإدارية في علم الإدارة والقانون الاداري ولكي يمكن حصر أكبر عدد ممكن من أوجه ومظاهر اهمية القرارات الإدارية من النواحي القانونية، ومن الزوايا العملية والعلمية والفنية. سنتطرق إلى بيان أهمية القرارات الإدارية من زاوية علم الإدارة أولا، ثم بيان أوجه ومظاهر هذه الاهمية للقرارات الإدارية من زاوية القانون الاداري.

المطلب الأول:

أهمية القرارات الإدارية من زاوية علم الإدارة العامة

أ - أأهمية القرارات الإدارية في علم الإدارة من الناحية العلمية والفاعلية الإدارية:

1) تعتبر القرارات الإدارية (عملية اتخاذ القرارات)، وسيلة علمية وفنية وعملية حتمية ناجعة لتطبيق وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات العامة في الدولة والمنظمة وتحقيق أهدافها المرسومة والمنشودة بصورة علمية وموضوعية ورشيدة.

2) تلعب القرارات الإدارية دورا حيويا وفعالا في القيام بكافة العمليات الإدارية، مثل عملية التخطيط والتنظيم والرقابة، بل هي المنطلق للقيام، بأية عملية ادارية -كما هو ما يقرره بعض علماء الإدارة العامة- أمثال هربرت سايمون.

3) تؤدي عملية اتخاذ القرارات الإدارية دورا هاما وحيويا في تجسيد وتكييف وتفسير وتطبيق الأهداف والسياسات والاستراتيجيات العامة في الدولة والمنظمة في واقع الحياة الحياة العامة.

4) تؤدي القرارات الإدارية عن طريق عملية اتخاذ القرارات الإدارية، دورا هاما في تجميع المعلومات اللازمة للوظيفة الإدارية عن طريق استعمال وسائل علمية وتكنولوجية متعددة ومختلفة للحصول على المعلومات اللازمة للتنظيم الاداري. وكذا تؤدي إلى استعمال الأساليب والمناهج والطرق والوسائل العلمية الحديثة في دراسة كافة جوانب الحياة والوظيفة الإدارية في الدولة.

ب - أهمية القرارات الإدارية في علم الإدارة من الناحية العملية

1) تكشف القرارات الإدارية عن سلوك وموقف القادة والرؤساء الاداريين وتكشف عن القوى والعومل الداخلية والخارجية الضاغطة على متخذى القرارات الإدارية. الامر الذي يسهل مهمهة عملية رقابة هذه القرارات الإدارية والتحكم فيها والتعامل مع هذه المواقف والضغوط مستقبلا بصورة دائمة.

2) تعتبر القرارات الإدارية وسيلة لاختبار وقياس مدى قدرة القادة والرؤساء الاداريين في القيام بالوظائف والمهام الإدارية المطلوب تحقيقها وانجازها، بأسلوب علمي وعملي رشيد.

3) تعتبر القرارات الإدارية ميدانا واسعا للرقابة الإدارية والسياسية والشعبية والقضائية على النشاط الاداري في الدولة من زاوية مجال القرارات الإدارية.

• **نتيجة أهمية القرارات الإدارية:** ظهور مدارس ونظريات القرارات الإدارية في الدراسات العلمية التنظيمية في علم الإدارة وتأسيس وتأصل وتبنى موضوعات وأفكار ومبادىء التنظيم الاداري. مثال مدرسة القرارات الإدارية.

المطلب الثاني

أهمية القرارات الإدارية من زاوية القانون الاداري

تعتبر القرارات الإدارية وسيلة قانونية هامة وناجعة لتحقيق مهام الوظيفة الإدارية، وتتجلى هذه الأهمية سواء من حيث الفاعلية الإدارية، أو من حيث الناحية النظرية العلمية أو من الناحية العملية.

1) فمن ناحية الفاعلية الإدارية: تعتبر القرارات الإدارية أنجع وسيلة قانونية في يد السلطات الإدارية لتحقيق المصلحة العامة، إذ تحوز السلطات الإدارية من بين امتيازات السلطة العامة امتياز اتخاذ واصدار القرارات الإدارية من جانبها وحدها وبإرادتها المنفردة والملزمة فتستطيع الإدارة العامة بواسطة القرارات الإدارية الحصول على الخدمات والسلع اللازمة لتحقيق الصالح العام دون توقف ذلك على رضا وموافقة الاشخاص، ويؤدي ذلك تحقيق الفاعلية والسرعة في الوظيفة الإدارية[1].

2) وتبدو أهمية القرارات الإدارية من الناحية النظرية والعلمية: من حيث أن معظم أفكار ومبادىء ونظريات القانون الادراي تدور وتتمحور حول نظرية القرارات الإدارية، كامتياز من امتيازات السلطة العامة المقررة والممنوحة للادارة العامة لتحقيق المصلحة العامة[2].

---

(1) د. محمود حافظ، القرار الاداري، القاهرة دار النهضة العربية 1975

(2) د. محمود خافظ، القرار الاداري، المرجع السابق ص 6 - 7

3) وتتجلى أهمية القرارات الإدارية من الناحية العملية من حيث كون القرارات الإدارية -باعتبارها اعمالا ادارية قانونية- ميدانا رئيسيا واسعا لاعمال وممارسة كل أنواع الرقابة على أعمال الإدارة العامة (الرقابة السياسية والشعبية، والرقابة الإدارية، والرقابة القضائية). إذا من خلال اتخاذ واصدار القرارات الإدارية تظهر ارادة الإدارة ويمكن بعد ذلك بسط كل وسائل الرقابة المختلفة للتحقق من شرعيتها. وبصدد نظرية القرارات الإدارية ابتدع القضاء الاداري الكثير من النظريات والمبادىء والأحكام القانونية التي تدور وتتمحور حول نظرية القرارات الادرية، مثل نظرية دعوى الالغاء ونظرية السلطة التقديرية، ونظرية الدعوى الموازية، ونظرية الأعمال القابلة للانفصال.

المطلب الثالث:

أهمية دراسة القرارت الإدارية من زاوية علم الإدارة ومن زاوية القانون الاداري

إن دراسة القرارات الإدارية اداريا وعمليا، يؤدي إلى توسيع دائرة فهم جوانب وعناصر وأحكام نظرية القرارات الإدارية، ومعرفة الطرق والأساليب والخطوات العلمية لصناعة واتخاذ قرارات ادارية رشيدة.

كما أن دراسة نظرية القرارات الإدارية من زاوية علم الإدارة العامة، يؤدي إلى معرفة العوامل والظروف والموافقة المتفاعلة والمؤثرة ايجابا وسلبا وعملية اتخاذ القرارات الإدارية، والتعامل بحكمة وموضوعية، وبصورة وقائية عند اتخاذ القرارات الإدارية.

إن دراسة نظرية القرارات الإدارية من زاوية العلوم الإدارية تؤدي إلى الاطلاع وفهم الكثير من النظريات والأفكار والمبادىء والظواهر بدراسة القرارات الإدارية. مثل فكرة الدوافع والحوافز في السلوك الاداري، وفكرة القيادة الإدارية، ونظرية الموقف، ونظرية اللعبة، ونظرية شجرة القرارات الإدارية، وكذا مبدأ الديمقراطية الإدارية، ونظرية القرارات الإدارية في علم التنظيم الاداري.

كما أن دراسة نظرية القرارات الإدارية من الزاوية القانونية تحقق فهم الجوانب والاحكام والقواعد القانونية التي تحكم موضوع القرارات الإدارية. وكذا الاطلاع وتفهم

النظريات والأفكار والأحكام والمبادىء القانونية الاخرى التي تتصل بنظرية القرارات الإدارية مثل أفكار الاختصاص، والحلول والتفويض الاداريين، ونظرية الالغاء الاداري والقضائي للقرارات الإدارية، وفكرة سحب القرارات الإدارية، ونظرية السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، ونظرية انعدام القرارات الإدارية.

ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ونظرية القرارات القابلة للانفصال، ونظرية الدعوى الموازية ... الخ.

كما تؤدي عملية دراسة القرارات الإدارية من الناحية القانونية، إلى توسيع فرص أعمال وتحريك أنواع الرقابة على النشاط الاداري، وتحقيق أهداف عملية الرقابة الإدارية في الدولة بطريقة سليمة وفعالة.

الفصل الأول

مفهوم القرارات الإدارية

الفصل الاول

مفهوم القرارات الادارية

كلمة القرار تعني لغويا، ما قر به الرأي من الحكم في مسألة ما، أو في أمر من الامور. وتعني كلمة القرار لغويا أيضا المعاني التالية: "المستقر والثابت، المطمئن من الأرض". ما قر فيه أي حصل فيه السكن والسكون، كما تعني كلمة قرار لغويا انتهى الأمر وثبت[1].

وهناك تعريفات لغوية عديدة للقرار، منها التعريف اللغوي الذي يفيد أن القرار: "هو فصل أو حكم في مسألة أو قضية أو خلاف"[2]. وكذا التعريف اللغوي الذي يقرر أن القرار هو: "...اختيار بين بدائل مختلفة"[3] كما عرف القرار لغويا على النحو التالي: "... يعني القرار اختيار الطريق أو المسلك أو المنهج أو الحل الافضل -الاحسن، من بين عدة طرق أو مسالك أو مناهج أو حلول متكافئة. كما يعني القرار كذلك الوصول إلى

(1) المنجد في اللغة والاعلام، لبنان، بيروت، دار المشرق، الطبعة 26، بدون تاريخ ص 616 كما تعني كلمة القرار لغويا في الاحنبية المعاني التالية: - Arréter, Prendre une décision, choisir, décréter, cioclure, se déterminer, dispoder, édicter, établir, constater, arréter, décision, rapport, larousse, Al par Daniel Reig libarairie larousse 1983, p. 496

(2) د. محمد عبد الفتاح باغي، "عملية اتخاذ القرارات" المجلة العربية للعلوم الادرية المنظمة العربية للعلوم الادارية، الاردن عمان العدد 2، 1983 ص 5.

(3) الدكتور علي السامي، اتخاذ القرارات الادارية، المنظمة العربية للعلوم الادارية، الوثيقة رقم 31 يوليو -جويلية- تموز 1970، ص 7 - 8

الغاية أو تحقيق الهدف"[1] كما عرف القرار لغويا بأنه:"... النتيجة التي تستخلص من مجموعة فروض"[2].

أما فيما يتعلق بمعنى ومفهوم القرارات الإدارية اصطلاحيا -علميا وقانونيا- فإن معنى ومفهوم القرارات الإدارية في علم الإدارة يختلف عن معنى ومفهوم هذه القرارات في القانون الاداري، نظرا لاختلاف طبيعة ومضمون المدخل العلمي والفني والعملي للقرارات الإدارية عن طبيعة ومضمون المدخل العلمي والفني والعملي للقرارات الإدارية. لذا يوجب الأمر التعرض أولا لمفهوم القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، ثم التعرض ثانيا لمفهوم القرارات الإدارية في نطاق القانون الاداري، وذلك في مبحثين متتاليين:

---

(1) الدكتور أحمد رشيد، نظرية الادارة، مصر القاهرة، دار المعارف بمصر 1977، ص 271 .

(2) جون. م، فيفنر، فرانك، ب. شيرود، التنظيم الاداري، ترجمة محمد توفيق رمزى، القاهرة، مكتبة النهظة المصرية 196، ص 443

المبحث الأول:

مفهوم القرارات الادارية في علم الإدارة

لتحديد مفهوم القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، سنتعرض أولا لمحاولات تحديد المعنى الاصطلاحي والعملي للقرار الاداري في علم الإدارة، ثم التطرق لبيان عناصر مفهوم القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، وذلك على النحو التالي:

المطلب الاول: محاولات تحديد مفهوم القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة.

المطلب الثاني: عناصر مفهوم القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة.

المطلب الأول:

محاولات تحديد مفهوم القرارات الادارية في علم الإدارة

لقد تعددت محاولات تعريف القرار الاداري اصطلاحيا وعلميا في نطاق علم الإدارة، وأن كانت جل هذه المحاولات تجمع وتلتقى في مجمل عناصر تعريف القرار الاداري في نطاق علم الإدارة.

1) القرار الاداري هو اختيار أحسن البدائل المتاحة بعد دراسة المتائج المتوقعة من كل بديل وأثرها في تحقيق الاهداف المطلوبة[1].

2) كما عرف القرار الادراي بأنه: (اختيار أنسب وليس أمثل البدائل المتاحة أمام القرار، لانجاز الهدف أو الاهداف المرجوة، أو حل المشكلة التي تنتظر الحل المناسب[2]).

3) كما عرف القرار الاداري اصطلاحيا وعلميا، بأنه: (... أنه العمل الذي يمثل العمل الذي يقوم به المدير لتقرير وحسم المواقف والمسائل مع استخدام الحكم الشخصي[3])

---

(1) خليل محمد حسن الشماع وآخرون، مبادىء ادارة الأعمال، بغداد، وزارة التعليم العالي، 1980، ص 101 .

(2) د. محمد عبد الفتاح ياغي، مبادىء الادارة العامة، المملكة العربية السعودية، الرياض، مطابع الفرزدق التجارية، الطبعة الاولى، 1983، ص 84 - 85 .

(3) د. محمد علي شهيب، السلوك الانساني في التنظيم، مصر، القاهرة، مؤسسة روز اليوسف، الطبعة الثانية، 1976، ص 329

4) وكذا عرف القرار الاداري في نطاق علم الإدارة على أنه:(تعبير أو اظهار لارادة الإدارة في التمسك باختيار معين للقيام أو الامتناع عن القيام به .. [1])

5) وعرف القرار الاداري في نطاق علم الإدارة بأنه: (الاختبار الحذر والدقيق لاحد البدائل من بين اثنين أو أكثر من مجموعة البدائل السلوكية[2].

6) وكذا التعريف الذي يفيد أن القرار الداري هو: (عملية الاختيار بين بدائل[3]).

7) كما عرف القرار الاداري في نطاق علم الإدارة -أصطلاحيا وعلميا- بأنه: (..ذلك التصرف الشعوري، الذي يرمي إلى اختيار واستعمال أحسن وسيلة للوصول إلى غايتها، أو استخدامها لتحقيق هدف ما[4])

فواضح أن أغلب المحاولات والتعريفات السابقة للقرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة تلتقي وتتفق حول معظم عناصر القرارات الإدارية في علم الإدارة، وان أختلفت الصياغات بين هذه المحاولات والتعريفات. وسيتأكد ذلك من خلال ملاحظة وتحليل وتأمل العناصر والمقومات المكونة للقرار الاداري في مفهوم علم الإدارة.

المطلب الثاني:

عناصر ومقومات القرارات الإدارية في نطاق علم الادارة

يمكن أن يستخرج من تعريف القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة من العناصر والخصائص والمقومات للقرار الاداري، أهمها وأوضحها العناصر والمقومات التالية:

1) وجود مشكلة ادارية، تتطلب حلا علميا ورشيدا، أو وجود هدف اداري مطلوب تحقيقه بطريقة علمية ورشيدة وملائمة[5].

---

(1) Charles Debbasch, Science Administrative, Dalloz, 1972, p 77.

(2) Tannen, R. Wesler and F. Massarik نقلا من مؤلف الدكتوران، مهدي حسن زويلوف ومحمد قاسم القريوني، مبادىء الادارة نظريات ووظائف، المملكة الاردنية الهاشمية، عمان، جمعية عمال المطابع والتعاونية، الطبعة الاولى 1984، ص 173، وهامشها.

(3) الاستاذ الدكتور عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الادارة، الجزائر المؤسسة الوطنية للكتاب.

(4) Bernard. Chester نقلا عن المرجع السابق ص 271 .

(5) الدكتوران، مهدي حسن زويلف، ومحمد قاسم القريوني، المرجع السابق ص 173 .

2) وجود العديد من الحلول والبدائل أو الخيارات. ينتقى منها متخذ القرار حلا أو بديلا أفضل لحل المشكلة أو لتحقيق الهدف الاداري[1].

3) وجود سلوك واع ومدرك للمشكلة الإدارية أو للهدف الاداري، وللبديل المختار لحل المشكلة أو لتحقيق الهدف[2].

4) وجود موقف يتخذ في ظله وفي نطاقه القرار الاداري. أي البيئة بمعناه الواسع والجو النفسي والتنظمي والاجتماعي والحضاري والسياسي الداخلي والخارجي التي تحيط بعملية اتخاذ القرارات الإدارية[34]

ويكمن لنا أن نسجل الملاحظات التالية حول عملية تحديد مفهوم القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة.

أولا: إن جل المحاولات والتعريفات الاصطلاحية والعلمية للقرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة تجمتمع وتلتقى وتتفق على معظم عناصر القرارات الإدارية -كما سبقت الاشارة إلى ذلك- أن اختلفت الصياغة والاسلوب من تعريف إلى آخر.

ثانيا: أن جميع المحاولات والتعريفات التي تتعرض لتحديد مفهوم ومعنى القرارات الإدارية في علم الإدارة، لا تميز بين قرارات الإدارة الخاصة وقرارات الإدارة العامة. فهي لا تتعرض اطلاقا إلى عنصر تحديد وتمييز وتفريق القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية العامة (قرارات الإدارة العامة) عن قرارات الإدارة الخاصة الصادرة من الهيئات والمنظمات الإدارية الخاصة. ومسألة تحديد القرارات الإدارية للادارة العامة تحديدا جامعا مانعا، هي مسألة جوهرية وأساسية في تعريف القرارات الإدارية العامة وفي تحديد مفهومها بصورة كاملة وسليمة.

---

(1) الدكتوران، مهدي حسن زويلف، ومحمد قاسم القريوني، المرجع السابق ص 173 .

(2) الدكتور محمد علي شهيب، المرجع السابق، ص 325 - 326 .

د. علي السلمي، تطور الفكر التنظيمي، الكويت، 1975، ص 182 .

(3) د. علي السلمي، اتخاذ القرارات الادارية، المرجع السابق، ص 5 - 6، سنوضح هذا العنصر بصورة أكثر تدقيقا وتوضيحا حين التعرض لموضوع العوامل المؤثرة في عملية اتخاذ القرارات الادارية.

ويعود أساس وسبب هذا الموقف من طرف علماء وكتاب علم الإدارة العامة في آعتقادنا الخاص إلى منطق وحقيقة انغماس وتركيز هؤلاء في نطاق القيام بدراسة عملية اتخاذ القرارات الإدارية وتعريفها، انغماسا وتركيزا كليا على الجوانب الفنية والعملية والعلمية في نظرية القرارات الإدارية. وأن جل الجوانب والعناصر الفنية والعلمية لنظرية القرارات الإدارية تتشابه وتتحد في كل من قرارات الإدارة العامة وقرارات الادارة الخاصة

ولكن مهما كانت المبررات والتخريجات فتبقى تعريفات علم الإدارة للقرارات الإدارية مشوبة بعيوب النقص والعجز من هذه الزاوية، فلا بد من تدخل علم القانون الاداري لمساندة وتدعيم علم الإدارة في القضاء على هذا العيب، لان تعريفات القانون الاداري تشمل من بين عناصر تعريفها للقرارات الإدارية على عنصر ومعيار تمييز قرارات الإدارة العامة عن قرارات الإدارة الخاصة -كما سنلاحظ ذلك بعد قليل.

ثالثا: كذلك يلاحظ على كل المحاولات والتعريفات التي قام بها علماء وكتاب علم الإدارة لتحديد معنى ومفهوم القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، أن هذه التعريفات خالية تماما من الحقائق والعناصروالجوانب القانونية للقرارات الإدارية حيث لانجد أي تعريف من تعريفات علماء الإدارة والقانون الاداري قد تضمن أو تشير مجرد الاشارة - إلى عناصر وجوانب القرارات الإدارية القانونية. الامر الذي يجعل تعريفات القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة قاصرة وناقصة، اذ ركزت واقتصرت هذه التعريفات على الجوانب والعناصر الفنية والعملية والعلمية فقط وأغفلت وتجاهلت العناصر والمقومات والجوانب القانونية للقرارات الإدارية.

لذا يحتم المنطق البحث عن مفهوم ومعنى القرارات الإدارية في نطاق علم القانون الاداري، حتى تكون عملية تعريف القرارات الإدارية كاملة وجامعة لكافة الجوانب والعناصر والحقائق العملية والفنية والعلمية والقانونية للقرارات الإدارية وفقا للطريقة الحديثة لدراسة العلوم الإدارية والإدارة العامة وموضوعاتها.

المبحث الثاني:

مفهوم القرارات الإدارية
في نطاق القانون الإداري

المطلب الأول:
معنى القرارات الإدراية في نطاق القانون الاداري

لم تعرف التشريعات المختلفة المتعلقة بالسلطة الإدارية وانشطتها القرارات الإدارية، وانما اكتفت النصوص التشريعية المتناثرة هنا وهناك بالإشارة فقط إلى القرارات الإدارية، ومثال ذلك ما أشارت اليه المادة 30 من القانون الاساسي العام للوظيفة العامة الجزائرية: (تنشر القرارات الإدارية المتعلقة بمهمة الموظف ضمن الشروط المحددة بموجب مرسوم وذلك بعد اكتسابها بالتأشيرات القانونية). كما أن هناك مثالا آخر أشارت إليه المادة 459 من قانون العقوبات الجزائري التي تشير إلى القرارات الإدارية على النحو التالي (يعاقب بغرامة من 5 إلى 20 دينار جزائري ويجوز أن يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الاكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من السلطة الإدارية اذا لم تكن الجرائم الوارد بها معاقبا عليها بنصوص خاصة).

كما تشير المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري التي تشير إلى القرارات الإدارية دون تعريفها على النحو التالي: (تنظر الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ابتدائيا ونهائيا)

1) الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية.
2) الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى مشروعية الإجراءات التي تكون المنازعة فيها من اختصاص المجلس الأعلى ...).

وهناك العديد من النصوص المتفرقة في فروع النظام القانوني السائد في الدولة التي تشير إلى قرارات الإدارية دون التعرض لتعريفها وتحديد مفهومها. لذلك بقيت

مهمة تعريف القرارات الإدارية وتحديد مفهومها متروكة لاجتهادات ومجهودات كل من الفقه والقضاء[1]

فهكذا قامت محاولات عديدة من بعض الفقهاء في القانون الإداري لتعريف القرارات الإدارية فقد حاول الفقيه ليون دوجى تعريف القرار الإداري مقررا بأنه: (كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أوما ستكون في لحظة مستقبلية معينة)[2]:

و يمكن لنا أن نوجه النقد لهذا التعريف للقرار الإدارى، وهو كون أنه أغفل عنصرا هاما من عناصر تعريف القرار الإدارى، وهو كون القرار الإدارى صادرا من جانب واحد وبإرادة السلطة الإدارية المنفردة والملزمة. وذلك حتى يمكن تمييز القرار الإدارى - باعتباره عملا إداريا قانونيا انفراديا - عن العقد الإدارى- باعتباره عملا إداريا قانونيا إتفاقيا ورضائيا صادرا من طرفين أو أكثر وبناءا على توافق إرادتين متقابلتين ومختلفتين، لإنشاء وإحداث أثر قانوني معين (الالتزامات والحقوق المتبادلة). ومن جهته عرف بونار القرار الإدارى بأنه : (كل عمل إدارى يحدث تغييرا في الأوضاع القانونية القائمة). وعيوب هذا التعريف ظاهرة وواضحة حيث أن هذا التعريف للقرار الإدارى قد أغفل عناصر كثيرة لتعريف القرار الإدارى وهي عنصر كون القرار الإداري صادر من سلطة إدارية حتى يمكن تمييزه عن القرارات والتصرفات غير الإرادية مثل القرارات الخاصة، والقرارات السياسية والقرارات القضائية، وعنصر كون القرار الإدراى عملا قانونيا انفراديا صادرا بإرادة السلطة الإرادية المنفردة والملزمة، وذلك حتى يمكن تمييزه عن العقد الإدارى الذي يعتبر عملا إداريا قانونيا اتفاقيا ورضائيا صادرا بناء على توافق إرادتين متقابلتين أحدهما السلطة الإدارية.

أما هو ريو فهو يعرف القرار الإدارى بأنه: (إعلان للإرادة بقصد أحداث أثر قانونى إزاء الأفراد، يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر).

---

(1) اعتمدنا في نقل هذه التعريفات على مقال الدكتور محمد اسماعيل علم الدين "تطوير فكرة القرار الإداري" مجلة العلوم الادارية الصادرة عن الشعبة المصرية للعلوم الادارية السنة العاشرة - العدد الثاني - أغسطس 1968، ص 139 - 142 والدكتور سليمان محمد الطماوى، نظرية التعسف في استعمال السلطة دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية 1966، ص 30 - 31 .

(2) الدكتور فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، الاسكندرية، منشاة المعارف بالاسكندرية، الطبعة الثانية 1967 ، المجلد الثاني ص 1004 .

وقد عاب الفقه على تعريف هو ريو هذا، أنه يقصر القرارات الإدارية على تلك القرارات الإدارية التي تخاطب الأفراد، ويهمل ويخرج طائفة القرارات الإدارية التي تخاطب الموظفين من دائرة القرارات الإدارية.

كما يؤخذ على تعريف هو ريو هذا للقرار الإداري أنه أدخل في تعريف القرار الإداري عنصرا غير أساسي وهو أن يكون القرار الإدارى ذا صبغة أو صورة تنفيذية.

و يعرف ايزمان الإداري بأنه: (عمل غير تعاقدي ينظم سلوك الأفراد في المجتمع ويصدر عن عامل أو أكثر من عمال الإدارة يعملون معا)[1]. وعيب هذا التعريف يتركز في أنه أغفل عنصر كون القرار الإدارى عمل قانونى ينشئ ويولد أثارا قانونية بإنشاء مراكز قانونية لم تكن موجودة من قبل أو تعديل والغاء مراكز قانونية كانت قائمة، كما أغفل عنصر كون القرار الإدارى عمل قانونى إدارى انفرادى يصدر بإرادة السلطة الإدارية المنفردة والملزمة.

(افصاح الإدارة عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد أحداث مركز قانونى معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة)[2] و بالرغم من دلالة وسلامة هذا التعريف القضائي للقرار الإدارى الذي وضعه القضاء الإدارى المصري، إلا أن بعض الفقه قد عاب على هذا القضاء في مجال تعريف القرار الإدارى لا ستعماله عبارة (الافصاح عن الإرادة) في حين أن القرار الإدارى - باعتباره عملا قانونيا انفراديا - قد يكون صريحا وقد يكون ضمنيا يستفاد من سكوت السلطة الإدارية لمدة زمنية معينة و نميل هذه الدراسة إلى اعتماد صحة وسلامة التعريف الذي وضعه الاستاذ الدكتور فؤاد مهنا للقرار الإدارى، لأن هذا التعريف يشتمل على كافة مقومات وعناصر تعريف القرار الإدارى، فهو يعرفه بأنه:(عمل قانونى انفرادى يصدر بإرادة احدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث أثارا قانونية بإنشاء ووضع قانونى جدير أو تعديل أو الغاء وضع قانونى قائم)[3].

---

(1) د. فؤاد مهنا، القانون الادارى، المرجع السابق ص 1004 - 1005

(2) د، سليمان محمد الطماوى، نظرية التعسف في استعمال السلطة المرجع السابق ص 30 - 31 .
- د ، فؤاد مهنا، القانون الادارى العربي، المرجع السابق ص 1008

(3) الدكتور فؤاد مهنا ، القانون الإداري العربي ، المرجع السابق ص 109

المطلب الثاني:

عناصر وخصائص القرارات الإدارية في القانون الإداري

ويستنتج من هذا التعريف الراجع للقرار الإدارى الخصائص والعناصر للقرار الإدارى:

1) القرار الإدارى عمل قانوني يخلق أثارا قانونية عن طريق إنشاء مراكز قانونية عامة أو خاصة لم تكن موجودة وقائمة، وتعديل أو الغاء مراكز قانونية عامة أو خاصة كانت موجودة وقائمة - عن الأعمال الإدارية المادية، التي تأتيها وتقوم بها السلطة الإدارية دون أن تستهدف وراء القيام بها احداث أثارا قانونية معينة .

2) القرار الإداري عمل قانوني صادر من سلطة إدارية مختصة، أي أن القرارات الإدارية أعمال صادرة من سلطة إدارية، وبذلك يختلف القرار الإدارى عن الأعمال التي تصدر من السلطات السياسية والتشريعية والقضائية التي لا تعتبر قرارات إدارية وفقا للمعيار العضوى السائد حاليا في القانون الوضعى كأصل عام .

3) القرار الإدارى عمل قانوني انفرادي صادر من سلطة إدارية بإرادتها المنفردة والملزمة وبذلك يختلف القرار الإدارى عن العقد الإدارى باعتباره عملا إداريا قانونيا اتفاقيا ورضائيا بناء على توافق إرادتين متقابلتين أحدهما إرادة السلطة الإدارية وإرادة الطرف المتعاقد معها .

وللقرار الإدارى باعتباره عملا قانونيا إداريا أركان أساسية يقوم عليها وتحقق وجوده المادى والقانوني، وهذه الأركان هي ركن السبب، ركن الشكل والاجراءات ركن الاختصاص، ركن المحل، وركن الهدف أو الغاية .

فلكي يكون القرار الإدارى سلميا ومشروعا ومنتجا لاثاره القانونية لابد من توافر هذه الأركان وسلامة كل ركن منها من العيوب التي قد تشوبه.

فاذا لم تتوفر هذه الأركان كلها أو بعضها أو شاب بعضها عيب من العيوب المؤثرة قانونيا على صحة وسلامة القرار الإدارى، فان القرارات قد تفقد صفة الالزام وتحقيقها للأهداف وبصفة عامة، يلاحظ بأن هذه العيوب تختلف وتتنوع باختلاف المطلوبة .

أركان القرار الإدارى (عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب المحل ، أو مخالفة القانون ، وعيب الانحراف في استعمال السلطة الإرادية) فاذا أصاب القرار الإداري عيب من هذه العيوب وقع هذا القرار باطلا أي صار غير مشروع وبالتالي لا ينتج أثار القانونية ويصبح محلا للطعن فيه بكافة الطعون والدعاوى الإدارية والقضائية .

المبحث الثالث:

عملية تمييز القرارات الإدارية

تقوم الدولة من خلال القيام بوظائفها المختلفة - الوظيفة السياسية، الوظيفة التشريعية، الوظيفة التنفيذية، والوظيفة القضائية - بعدة أعمال مختلفة - أعمال سياسية ، أعمال تشريعية، أعمال تنفيذية (حكومية وإدارية) وأعمال قضائية[1].

ويختلف النظام القانوني لكل طائفة من هذه الأعمال عن الطائفة الأخرى.

فهكذا يختلف النظام القانوني للقرارات الإدارية - باعتبارها نوعا من أنواع أعمال السلطة الإدارية التي هي جزء من السلطة أو الهيئة التنفيذية - عن كل من النظام الذي يحكم القرارات السياسية، والنظام القانوني الذي ينظم الأعمال التشريعية والنظام القانوني الذي يسود الأعمال القضائية .

إذن يتحتم علينا هنا - في نطاق التعريف بالقرارات الإدارية من الناحية القانونية - أن نميز بين القرارات الإدارية وكل من العمل الحكومي والعمل السياسي التشريعي والعمل القضائي.

المطلب الأول : تمييز القرارات الإدارية عن العمل الحكومي.

المطلب الثاني : تمييز القرارات الإدارية ع العمل التشريعي .

المطلب الثالث : تمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي

المطلب الأول:

تمييز القرارات الإدارية عن العمل الحكومي

تتفرع الهيئة (السلطة) التنفيذية التي تضطلع بالوظيفة التنفيذية في الدولة، إلى فرعين أساسي هما الحكومة والإدارة العامة للدولة .

---

(1) أنظر التقسيمات المختلفة للوظائف و السلطات العامة في الدولة و مكانة الإدارة العامة في نطاق كل تقسيم للسلطات و الوظائف العامة في الدولة أنظر في تفاصيل ذلك: GERARS BERGERON,
Fonctionnement de l'Etat, These Paris 1 Armand Colin , 1956 pp . 147 - 167

وتتخصص وتختص الحكومة بالوظيفة الحكومية وتأتي الأعمال والقرارات الحكومية، بينما تختص وتتخصص الإدارة العامة أو النظام الإدارى في الدولة بالوظيفة الإدارية وتأتي أعمال القرارات الإدارية عن الأعمال الحكومية من عدة نواحى ولتعريف وتحديد القرارات الإدارية بصورة أكثر دقة نحاول هنا أن نميز بين القرارات الإدارية والعمل الحكومى[1].

وتعتبر عملية التمييز بين القرارات الإدارية والعمل الحكومي عملية جد صعبة ومعقدة، نظرا للتداخل والتشابك في الاختلاط العضوى والمادى القوى بين العمل الحكومى والقرار الإدارى، ولكن ذلك لا يعفي من ضرورة محاولة التفريق بين كل من القرارات الإدارية والعمل (القرار) الحكومى، وتقوم محاولة التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال الحكومية باستعمال كافة المعايير وهي المعيار العضوى، والمعيار المادى، والمعيار المركب والمختلط .

- **عملية التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال الحكومية على أساس المعيار العضوى :**

المقصود بالمعيار العضوى في تميز الأعمال الإدارية بصفة عامة والقرارات الإدارية بصفة خاصة - هنا - هو التركيز والاعتماد كل الاعتماد والتركيز على صفة الهيئة أو السلطة التي صدر منها العمل أو التصرف وطبيعة وصفة الشكليات والاجراءات التي صدر في نطاقها وقالبها هذا العمل للحكم على هويته وطبيعته من حيث هل هو عمل إدارى أي قرار إدارى أم لا . دون الاهتمام والنظر الى طبيعة ومضمون العمل ذاته ويعتبر العمل قرارا اداريا - على أساس المعيار العضوى الشكلى هذا - اذا صدر هذا العمل من سلطة ادارية مختصة - (رئيس الدولة في نطاق اختصاصاته ووظائفه الإدارية فقط، الوزير، الوالى، رئيس المجلس الشعبي البلدي، المدير العام للمؤسسة) ويعتبر العمل عملا (قرارا) حكوميا إذا صدر من طرف الحكومة في نطاق اختصاصها

---

(1) أنظر التمييز بين الحكومة و الإدارة

PROCESSES - Inadministrative Organisation, Traduction Française, Economica, 1983. PP . 48

د. محمد بكر القباني، الإدارة العامة ، القاهرة ، دار النهضة، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، ص 101 - 105 .

د . أحمد رشيد، نظرية الإدارة، المرجع السابق ، ص 81 - 88

هارولدلاسكى، مدخل الى علم السياسة ، الترجمة بالعربية عز الدين محمد حسين، القاهرة، دار المحامى للطباعة، 1965 ص 97

الدستورى، أي اذا صدر من رئيس الدولة في نطاق وظيفته الحكومية فقط، رئيس الوزاراء ،ومجلس الوزراء[1].

وبالرغم من ميزة وضوح وبساطة هذا المعيار وسهولة تطبيقه، فانه لا ينجح في القيام بعملية التمييز بين القرارات الإدارية والاعمال الحكومية، بصورة قاطعة وجامعة ومانعة على حد تعبير رجال الفلسفة والمنطق - نظرا للاختلاط والامتزاج والتداخل بين رجال وسلطات الحكومة ورجال وسلطات الإدارة العامة في الدولة .

حيث يحوز رئيس الدولة الصفة الحكومية والصفة الإدارية في ذات الوقت في بعض الوظائف والاختصاصات، كما أن الوزير يحوز الصفتين الحكومية والإدارية، حيث هو عضو الحكومة وعضو مجلس الوزراء، ورئيس وقائد إدارى في ذات الوقت. الأمر الذي يجعل المعيار العضوى - الشكلى يفشل في تحقق عملية الفصل والتفريق بين القرارات الإدارية والأعمال الحكومية بشكل قاطع وجامع ومانع .و لذا يجب اللجوء الى المعيار المادى - الموضوعى لمحاولة التمييز بين القرارات الإدارية والعمل الحكومي[2] .

- **عملية التمييز بين القرارات الادارية والعمل الحكومى على أساسا المعيار المادي:**

إن المعيار المادى - الموضوعى، الذي يستعمل تمييز وتحديد الأعمال الإدارية بصفة عامة والقرارات الإدارية بصفة خاصة، هو التركيز والغوص في طبيعة العمل وماديات مضمونة لتحديد هويته وطبيعته الإدارية أو غير الإدارية، ودون النظر والاهتمام بصفة الجهة وطبيعة الهيئة أو السلطة التي صدر منها العمل ولا الاهتمام بصفة الشكليات والاجراءات التي صدر في قالبها العمل المطلوب الكشف عن هويته وطبيعته .

ويعتبر العمل عملا اداريا - قرار اداريا على أساس المعيار المادى - الموضوعى - إذا كان هذا العمل عملا اداريا بطبعته ، أي عملا اداريا بطبيعته ومضمونه المتصل والمرتبط كل الارتباط بالوظيفة الإدارية (وظيفة تسيير وإدارة المرافق العامة بانتظام

(1) هارولد لاسكى، المرجع السابق، ص 97 - 99

- الدكتور محمد بكر القبانى ، الإدارة العامة، الجزء الأول، المرجع السابق ، ص 102 - 105

- الدكتور محمود محمد حافظ القرار الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية 1957 ، ص 3 - 4

(2) الدكتور محمود محمد حافظ ، القرار الادارى، المرجع السابق ص 4

واظطراد، وظيفة المحافظة على النظام، لتحقيق المصلحة العامة في مفهوم القانون الادارى والعلوم الإدارية، بينما يكون العمل حكوميا بطبيعته اذا كان متصلا بالوظيفة الحكومية ومتضمنا لأعمال حكومية

ولقد اختلف علماء وكتاب القانون الادارى والعلوم السياسية والعلوم الإدارية في تحديد ما يعتبر عمل حكومى بطبيعته وما يعتبر عملا اداريا بطبيعته وفقا للمعيار المادى، فهكذا يقرر البعض بأن الوظيفة الحكومية هي كل الأعمال المتعلقة بالمحافظة على كيان الأمة ودستورها، ونظامها السياسى، ومبدأ انتظام مؤسساتها وسلطاتها الأساسية، وكذا الأعمال المتعلقة بأمن وسلامة الدولة في الداخل والخارج،

واعمال تنظيم العلاقات الخارجية مع الدول والمنظمات الدولية، أما الوظيفة الإدارية التي تتصل بها القرارات الإدارية،فهي تتركز وتنحصر في التطبيق اليومى للقوانين وتنظيم علاقات الأفراد بالإدارة العامة المركزية واللامركزية [1]

بينما يقرر البعض أن العمل الحكومى هو العمل المتعلق برسم السياسة العامة، أما عمل الإدارة العامة فيختص بتنفيذ السياسة العامة ووضعها موضع التطبيق وما يستلزم ذلك من ضرورة القيام بالعمليات الإدارية اللازمة (عمليات التخطيط، والتنظيم والرقابة)[2] كما يقرر البعض بأن الوظيفة الحكومية (العمل الحكومى) يتعلق بتقرير الأهداف العامة للدولة ومراقبة تنفيذ هذه الأهداف والتأكيد من مدى تحققها بكفاية، وتختلف عملية تنظيم الحكومة من دولة الى دولة وفقا لاختلاف النظام السياسي والايديولوجية الفلسفية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يعتنقها النظام، بينما تتعلق الوظيفة الإدارية بتنفيذ الأهداف العامة عن طريق اختيار أفضل الوسائل[3] .

و يقرر البعض الآخر بأن العمل الحكومى هو العمل الذي يتعلق باختيارات الدولة والتعبير عن ارادتها، بينما وظيفة وعمل الإدارة يتعلق بتنفيذ هذه الاختيارات والإدارة العامة للدولة[4] .

---

(1) أدوارد لافريير، ورد ذلك في مرجع الدكتور محمود محمد حافظ القرار الادارى، المرجع السابق ص 14

(2) الدكتور محمد قبانى، الإدارة العامة، الجزء الأول، المرجع السابق ، ص 104 - 105

(3) الدكتور أحمد رشيد ، نظرية الإدارة، المرجع السابق ص 82

(4) HERBERT A . SIMON, Administration et Processus de décision Traduction Française par Pierre EMMANUEL DAUZAT , Paris, Economica, 1983 , p . 51

كما ذهب البعض الآخر - في مجال تمييز العمل الاداري عن العمل الحكومي بوجه عام وتمييز القرار الاداري عن العمل الحكومي بوجه خاص - الى التقرير بأن الوظيفة الحكومية تتعلق بالمسائل الاستثنائية بالوحدة السياسية والمصالح الوطنية العليا، بينما تتضمن الوظيفة الإدارية عمليات تصريف شؤون الجهود العادية[1].

وبالرغم من أن هذه الأفكار والنظريات التي قال بها أصحابها في مجال التمييز بين العمل الاداري والعمل الحكومي بصفة عامة والتمييز بين القرارات الإدارية والعمل الحكومي بصفة خاصة - قد نجحت في رسم ملامح كل من العمل الحكومي والعمل الاداري الى حد ما.

إلا أن هذه المحاولات لم تحسم عملية تمييز الوظيفة الإدارية عن الوظيفة الحكومية بصورة حاسمة وقاطعة، وجامعة ومانعة. اذ يظل هناك تداخل واختلاط بين العمل الحكومي والعمل الاداري بصفة عامة . حيث تشارك الإدارة العامة بصورة مباشرة وغير مباشرة في رسم السياسة العامة، وتحديد الأهداف العامة.

كما أن مفهوم السياسة العامة ذاته مرن ومتقلب وغامض[2] كذلك أن وظيفة تحديد ورسم السياسة العامة ليست من اختصاص الحكومة في كل النظم والأحوال، اذ تدخل هذه الوظيفة في نطاق اختصاص السلطة السياسية البحتة، أي تدخل هذه الوظيفة في نطاق اختصاص الحزب في الدول والنظم التي تأخذ بنظام الحزب الواحد، ويصبح دور الحكومة في هذا المجال دورا ثانويا وتنفيذيا وتكميليا فقط[3].

كما أن الحكومة في الدول التي تأخذ بنظام الفصل بين السلطات لا تنفرد برسم السياسة العامة وحدها، وانما تشاركها في ذلك بصفة أساسية وأصلية السلطة التشريعية باعتبارها المعبرة عن الإرادة العامة للأمة أو الشعب[4].

---

(1) اندري هوريو، ورد ذلك في مرجع الدكتور محمود محمد حافظ القرار الاداري، المرجع السابق ص 4

(2) أنظر في صعوبة تحديد مبنى السياسة GERARD BERGERON Fonctionnement de l'Etat, Thése, LIBRAIRIE ARMAND 1965, pp 15 - 24

(3) تشجفاد رزى الديمقراطية و الشرعية، ترجمة سيد الملاح، القاهرة دار الثقافة الجديدة، الطبعة الأولى 1976 ص 95

(4) الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة، المرجع السابق ص 84

- **عملية تمييز القرارات الادارية عن العمل الحكومي على أساس المعيار المركب أو المختلط:**

المعيار المركب أو المختلط المستعمل في تمييز الاعمال الإدارية بصفة عامة، والقرارات الإدارية بصفة خاصة عن غيرها من سائر أعمال وتصرفات الدولة الأخرى، هو نتاج المزج والجمع بين مضمون المعيار العضوى - الشكلى، ومضمون المعيار المادى الموضوعى معا وفي ذات الوقت.

ويمكن الاعتماد على هذا المعيار المركب في تمييز القرارات الإدارية عن العمل الحكومى بعد إضافة عنصرين جديدين هما أولا المركز والدرجة التي تحتلها كل من الحكومة والإدارة العامة في هرم تدرج هيكل الوظيفة التنفيذية في الدولة، ونوعية وطبيعة علاقة التبعية القائمة بين الحكومة والإدارة العامة[1]. ثانيا طبيعة مفهوم السياسة العامة في نطاق الوظيفة التنفيذية في الدولة، وذلك حتى يقوم هذا المعيار بدور فعال قاطع الى حد ما في التفريق بين القرارات الإدارية والعمل الحكومى. ويمكن صياغة عملية التمييز بين القرارات الإدارية والاعمال الحكومية على أساس المعيار المركب والمختلط على النحو التالي:

أن العمل الحكومى هو ذلك العمل الذي يصدر من السلطات والهيئات الحكومية التي تعلو وترأس الإدارة العامة، وغالبا مايتضمن هذا العمل الحكومى المشاركة في رسم مضمون السياسات العامة أو القيام بعملية صياغتها وتنفيذها - وفقا للدور المحدد في النظام الدستورى والسياسي السائد في الدولة

بينما يعتبر العمل (قرارا) اداريا اذا ماصدر من الإدارة العامة التي تحتل مرتبة أدنى من الحكومة في تدرج هيكل الوظيفة التنفيذية وترتبط بالحكومة بعلاقة التبعية والخضوع والطاعة[2]، وغالبا ما يتضمن العمل الادارى (القرار الادارى) عمليات تنفيذ القرارات والاعمال الحكومية والقوانين في الحياة اليومية الجارية، في صورة توفير الخدمات والسلع اللازمة لإشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة في مفهوم

---

(1) الدكتور محمود محمد حافظ، القرار الادارى، المرجع السابق ص 4
الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، المرجع السابق ص 84 - 85

(2) الدكتور محمود محمد حافظ، القرار الادارى ، المرجع السابق ص 4
الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة المرجع السابق ص 84

القانون الاداري والعلوم الإدارية، عن طريق ضمان حسن سير المرافق والمؤسسات العامة الإدارية بانتظام واطراد، والمحافظة على النظام العام في المجتمع.

المطلب الثاني:

تمييز القرارات الادارية عن العمل التشريعي

لتحقيق عملية التفريق والتمييز بين القرارات الإدارية والعمل التشريعي في الدولة أهمية خاصة. حيث تسهل هذه العملية تطبيق (النظام القانوني للقرارات الإدارية الذي يختلف عن النظام القانوني للوظيفة التشريعية) وتسهل عملية تطبيق النظام القانوني لوظيفة التشريعية في الدولة الذي يختلف بدوره عن النظام القانوني للقرارات الإدارية كما سبقت الإشارة الى ذلك. وتتأرجح اجتهادات الفقه، وتطبيقات القضاء، وحلول التشريع، بين ثلاثة معايير في عملية التمييز بين القرارات الإدارية والعمل التشريعي. نحاول أن نتعرض لها للتثبت من طبيعة ونوعية المعيار الراجح والمعول عليه في القيام بهذه العملية.

- **عملية تمييز القرارات الادارية عن العمل التشريعي على أساس المعيار العضوي - الشكلي:**

إن مضمون المعيار العضوى - الشكلى - كما سبقت الإشارة الى ذلك - هو التركيز والاعتماد على صفة وهوية الشخص أو السلطة مصدرة العمل، والى طبيعة وصفة الاجراءات والشكليات والقوالب التي يصدر في اطارها العمل للحكم على طبيعة وهوية العمل وتمييزه عن غيره من سائر الاعمال الأخرى. وعند أعمال وتطبيق المعيار العضوى - الشكلى - لا يجب النظر الى طبيعة وصفة مضمون وجوهر العمل .

وهكذا يمكن تمييز القرارات الإدارية عن العمل التشريعي في الدولة على أساسا المعيار العضوى - الشكلى. اذ يكون العمل قرارا اداريا اذا ماصدر من سلطة أو هيئة ادارية أو شخص إدارى مختص ويكتسب الصفة والطبيعة الإدارية بالنظر الى طبيعة وصفة الجهة الإدارية مصدرة القرار، ويكتسب هذه الصفة والطبيعة على أساس المعيار العضوى - الشكلى، حتى ولو كان القرار في طبيعته ومضمونه وجوهر حقيقته عملا تشريعيا أو عملا قضائيا بطبيعته.

و يكون العمل تشريعيا اذا ما صدر من السلطة أو الهيئة التشريعية في الدولة وتم إصدار هذا العمل في ظل قوالب وإجراءات وشكليات العمل التشريعي، بغض النظر عن فحوى ومضمون هذا العمل وطبيعته من حيث هل هو عمل تشريعي أو قرار إدارى في حقيقته ومضمونه أم لا، مادام المعيار المعتمد والمعمول هو المعيار العضوى والشكلى فقط[1].

- ***تقدير دور المعيار العضوى - الشكلي في التمييز بين القرارات الادراية والعمل التشريعي:***

يمتاز المعيار العضوى الشكلى بمزايا البساطة والسهولة والوضوح في تطبيقه، فيمكن الاكتشاف والتعرف بسهولة على القرار الادارى وتفريقه عن العمل التشريعي، بمجرد التعرف على طبيعة وصفة الجهة التي أصدرت العمل من حيث هل هي ادارية أو تشريعية وترتيب نتائج آثار هذا التمييز بدون تعقيد أو صعوبة.و لكن معيار العضوى - الشكلى - مشوب بعيوب كثيرة، تجعله عاجزا وناقصا في القيام بدور التمييز بين القرارات الإدارية والعمل التشريعي في الدولة بصورة قاطعة جامعة مانعة ومن هذه العيوب مايلي:

1) يعاب على هذا المعيار أنه معيار سطحى وظاهرى حيث يعتمد في تحديد العمل وتمييزه على الظاهر الخارجي لهذا العمل وسطحه ولا يتعمق في مضمون وفحوى ومكونات العمل وطبيعته.
2) لا يمكن الوصول إلى تمييز وتفريق العمل الإدارى عن العمل الحكومى وفقا لهذا المعيار - كما سبق بيان ذلك[2].
3) تصعب عملية تمييز القرار الإدارى عن العمل التشريعي على أساس المعيار العضوى الشكلى في النظام الايديولوجى والسياسي والاجتماعي والاقتصادى الذي يطبق مبدأ وحدة السلطات ولا يطبق مبدأ الفصل بين السلطات .

---

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الادارى المرجع السابق ص 12
- الدكتور سليمان، النظرية العامة للقرارات الادارية، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة السادسة 1966 ،ص 175
(2) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الادارى المرجع السابق ص 14

4) يفشل هذا المعيار في عملية تمييز القرار الإدارى عن العمل التشريعي في حالات الظروف الاستثنائية والضرورة في القانون العام حيث تندمج كل السلطات وتتجمع في يد السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الدولة، وذلك لدفع أو لدرء المخاطر الجسيمة المحدقة بالأمة ونظامها ومؤسساتها ووحدتها الوطنية والترابية[1].

5) يفشل هذا المعيار في تحقيق عملية التمييز بين الأعمال الإدارية ذاتها عن بعضها البعض فهكذا لا يمكن أن نحقق على أساس المعيار العضوى - الشكلى - عملية التفريق بين الأعمال الإدارية والمادية والأعمال الإدارية القانونية، وكذا التفريق بين القرارات الإدارية والعقود الإدارية وكذلك لا يمكن أن نحقق عملية التمييز بين الضبط الإدارى والضبط القضائي على أساس المعيار العضوى - الشكلى، كما لا يمكن لنا أن نميز بين المرفق العام الإدارى والضبط الإداري على أساس هذا المعيار.

ونظرا لهذه العيوب التي تشوب المعيار العضوى - الشكلى- قام البحث عن معيار آخر تنتفى فيه هذه العيوب، وهو المعيار المادى الموضوعى، لتمييز القرارات الإدارية عن العمل التشريعي في الدولة.

- **عملية تمييز القرارات الإدارية عن العمل التشريعي على أساس المعيار المادي - الموضوعي:**

المعيار المادي - الموضوعي هو كما سبقت الإشارة إلى ذلك- هو التركيز على جوهر العمل وطبيعة تكويناته الداخلية والتركيز على مضمون ومحتويات الشيء، مع إغفال كافة العناصر والشكليات والإجراءات الخارجية التي صدر منها أو في نطاقها العمل أو ظهر من خلال الشيء وعملية تمييز القرارات الإدارية عن العمل التشريعي على أساسا المعيار المادي - الموضوعي، يمكن تحقيقها بالاعتماد والتركيز على طبيعة تكوين ومضمون كل من القرار الإدارى والعمل التشريعي في الدولة دون الاهتمام بصفة وطبيعة السلطة أو الهيئة التي صدر منها العمل وإغفال الشكليات والإجراءات والقوالب التي يصدر في نطاقها كل من القرار الإدارى والعمل التشريعي.

---

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الاداري المرجع السابق ص 14

- **كيفية تمييز القرارات الإدارية عن العمل التشريعي على أساس المعيار المادي - الموضوعي :**

ولكن السؤال القائم هو كيف يمكن تحقيق عملية الفصل والتمييز بين القرارات الإدارية والعمل التشريعي على أساس المعيار المادى - الموضوعى، أي متى يكون التصرف أو العمل قرارا إداريا بطبيعته وبمضمونه وتكوينه المادى الموضوعى، ومتى يكون العمل عملا تشريعيا بمضمونه وبطبيعة تكوينه المادى والداخلى ؟

المدرسة القانونية الواقعية الموضوعية بزعامة "ليون دوجى " صاحبة المعيار المادى الموضوعى، هي التي تقدم لنا الحل والجواب على هذا التساؤل، عن طريق فلسفتها القانونية الخاصة بالنظام القانونى في الدولة.فهكذا ترى هذه المدرسة أن النظام القانونى للدولة هو عبارة عن كتلة ضخمة من مجموعة من المراكز القانونية المختلفة ومن مجموعة كبيرة من الأعمال القانونية المختلفة.

وتمثل المراكز القانونية SITUATIONS JURIDIQUES الجانب الستاتيكى في النظام القانوني للدولة، بينما تشكل الأعمال القانونية LES ACTES JURIDIQUES الجانب الديناميكى الحركى لأن الأعمال القانونية هي التي تخلق وتعدل وتحدد وتلغى المراكز القانونية باستمرار وبانتظام في الدولة.[1]

المراكز القانونية - SITUATIONS JURIDIQUES:

يتكون هيكل بناء النظام القانوني في الدولة من العديد من المراكز القانونية المتنوعة[2] وتنقسم المراكز القانونية إلى نوعين أساسين هما:

1) المراكز القانونية العامة أو الموضوعية: وهي المراكز القانونية التي تخلق وتنظم بموجب قواعد قانونية عامة ومجردة تخاطب الكافة بالتساوى.

ومن أمثلة المراكز القانونية العامة الموضوعية: نظام الوظيفة العامة، ونظام الزواج، ونظام الانتخابات[3] .

---

(1) أنظر في الفلسفة القانونية لهذه المدرسة، مؤلفات المدخل للعلوم القانونية ومؤلفات فلسفة القانون.

(2) المركز القانوني LA SITUATION JURIDIQUE هو الحالة أو الوضعية التي يوجد فيها الشخص ما في مواجهة القانون، أنظر في ذلك ص 176.

(3) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الادارى المرجع السابق ص 16

الدكتور محمد سليمان الطماوى، نظرية القرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 178

2) المراكز القانونية الذاتية - الشخصية: وهي المراكز القانونية التي تخلق وتنظم بواسطة قواعد وأعمال قانونية فردية وذاتية تتعلق بكل شخص أو حالة على حدة[1].

ومن أمثلة المراكز القانونية: مركز المتعاقد.

الأعمال القانونية: LES ACTES JURIDIQUES

تنقسم الأعمال القانونية إلى ثلاثة طوائف هي:

1) **العمل القانوني المشرع:** (ACTE - REGLE) وهو العمل الذي يتضمن إنشاء قاعدة قانونية عامة تخلق وتنشئ مراكز قانونية عامة ومجردة، ومن أمثلة العمل القانوني المشرع التشريعات المختلفة واللوائح الإدارية باختلاف أنواعها[2].

2) **الأعمال القانونية الذاتية:** (LES ACTES SUBJECTIFS) وهي فئة الأعمال القانونية التي ترتب وتولد مراكز قانونية ذاتية وشخصية ومثال الأعمال القانونية الذاتية - الشخصية العقود والقرارات الإدارية والفردية والذاتية .

3) **الأعمال القانونية الشرطية:** (LES ACTES - Conditions) وهي الأعمال التي تصدر بشأن شخص معين بذاته ونقل هذا الشخص إلى مركز قانونى عام ومجرد لم يكن ينطبق عليه من قبل[3]. ومن أمثلة الأعمال الشرطية عقد الزواج، وقرار التعيين في الوظيفة العامة.

المطلب الثالث:

تمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي (الحكم القضائي)

أمر عسير ودقيق وصعب جدا ، من حيث تعتبر عملية تمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي الطبيعة التنفيذية والواقعية والتجسيدية، إذ أن جوهر كل من القرار

---

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الاداري المرجع السابق ص 16.

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الادراى، المرجع السابق ص 16

الدكتور محمد سليمان الطماوى، نظرية القرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 178

(3) الدكتور محمد سليمان الطماوى، نظرية القرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 178

الإدارى والحكم القضائي القوى، من حيث الطبيعة التنفيذية والواقعية والتجسيدية، إذ أن جوهر كل من القرار الإدارى والحكم القضائي هو تخصيص وتجسيد وتطبيق لقاعدة قانونية أو تنظيمية سابقة على واقع الحياة في صورة تنفيذية مادية عملية، فكل من القرار الإدارى والحكم القضائي هو عمل تنفيذي.

و بالرغم من هذه الصعوبة والدقة في تقرير القرار الإدارى عن العمل القضائي، فإن عملية الفصل والتمييز بينهما أمر ضروري ومقضي به نظرا لاختلاف النظام القانوني لكل من القرارات الإدارية والأحكام القضائية ولاختلاف الوظيفة الإدارية عن الوظيفة القضائية في الدولة[1].

- **عملية تمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي على أساس المعيار العضوى -الشكلي:**

تنصب محاولة تمييز وتفريق القرارات الإدارية عن العمل القضائي على أساس المعيار العضوى - الشكلى على النظر والتركيز إلى صفة الجهة أو السلطة التي صدر منها العمل وشكل الإجراءات والأساليب والقوالب الخارجية التي تم في نطاقها صدور العمل لتقييمه والحكم عليه من حيث هل هو قرار إدارى أم عمل قضائي (حكم قضائي).فيكون العمل قرار إداريا اذا كان صادرا من سلطة أو هيئة إدارية مختصة، وفي ظل شكليات وإجراءات وأساليب إدارية، ويكون العمل عملا قضائيا (حكما قضائيا) إذا كان صادرا من هيئة قضائية مختصة وفي نطاق القوالب والإجراءات والشكليات والأساليب المقررة للعمل القضائي.

فعملية تمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي على أساسا المعيار العضوى - الشكلى، أمر سهل واضح، نظرا لخصائص المعيار العضوى - الشكلى، الذي يمتاز بالبساطة والوضوح والسهولة في تطبيقه. ولكن هذا التمييز غير حقيقي وغير موضوعى وقاطع للأسباب التالية:

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرارت الضبط الادراى، دروس لطلبة دبلوم العلوم الإدارية، القاهرة، جامعة كلية الحقوق، 1963 - 1964 ص 18، 19

1) نظرا لتداخل إختصاصات كل من الهيئة الإدارية والهيئة القضائية حيث تصدر السلطات أو الهيئات الإدارية قرارات إدارية شبه قضائية كما هو الحال في القرارات الإدارية الصادرة من لجان إدارية شبه قضائية والقاضية بالفصل في تظلمات إدارية مقدمة من ذوى الشأن والمصلحة إلى هذه اللجان على أساس قواعد القانون السارى المفعول.

كما تصدر الهيئات القضائية المختصة - إلى جانب إصدار الأحكام القضائية بطبيعتها - قرارات قضائية إدارية - كما هو الحال في الأوامر القضائية التي تتضمن تعيين وصي أو قيم أو حارس قضائي.

2) صعوبة تطبيق وأعمال المعيار العضوى - الشكلى - في الفصل والتمييز بين القرارات الإدارية والعمل القضائي في ظل الظروف الاستثنائية التي تحل بالأمم والدول، حيث يسود نظام الضرورة والظروف الاستثنائية، وتتجمع كافة السلطات والوظائف في يد السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الدولة.

3) صعوبة تطبيق المعيار العضوى - الشكلى في تمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي في ظل النظام الاجتماعى الاقتصادى السياسي والدستورى الذي يقوم على أساس مبدأ وحدة السلطة وليس على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، فاذا كان الأساس الدستورى والسياسى للمعيار العضوى - الشكلى - في القانون هو مبدأ الفصل بين السلطات فان المبدأ وحدة السلطة كأساس سياسى ودستورى لعملية تنظيم وممارسة السيادة والسلطة العامة في المجتمع والدولة ينفى دور المعيار العضوى - الشكلى أساسا وأصلا .

لذلك كان المعيار المادى - الموضوعى مطلوبا للتفريق والتمييز بين القرارات الإدارية والعمل القضائي .

- **عملية التمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي على أساس المعيار المادي - الموضوعي:**

تتم عملية تمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي (الحكم القضائى) على أساسا المعيار المادى - الموضوعى عن طريق الاعتماد والتركيز على جوهر وماديات وطبيعة كل من القرار الإدارى والعمل القضائي دون النظر والاهتمام بالجوانب الشكلية والعضوية لكل منهما.

فهكذا يكون العمل قرار إداريا بطبيعته إذ ما تضمن خصائص وعناصر طبيعة القرار الإدارى، ويكون العمل عملا قضائيا (حكما قضائيا) إذ ما احتوى على عناصر وخصائص وطبيعة العمل القضائي.و لكن كيف ومتى يكون العمل قرار إداريا بطبيعته وجوهره ومضمونه وكيف ومتى يكون العمل عملا - حكما قضائيا - بطبيعته وعناصره وخصائصه. أي كيف تتم عملية تمييز القرارات الإدارية عن العمل (الحكم) القضائي على أساسا المعيار المادى- الموضوعى ؟وبصدد الإجابة عن هذه التساؤلات بصدد تطبيق المعيار المادى - الموضوعى في مجال التمييز بين القرارات الإدارية والعمل (الحكم) القضائي، ظهرت ووجدت عدة نظريات وحلول، نتطرق اليها بايجاز مفيد للوصول إلى النظرية أو الرأي الذي يمثل الحل المعمول به وضعيا الان في نطاق تمييز القرارات الإدارية عن الأحكام القضائية.

ومن بين الفرضيات والنظريات التي قيل بها في هذا المجال نظرية السلطة التقديرية، نظرية التصرف التلقائي، نظرية المنازعة، نظرية الهدف من العمل وطبيعة نتيجة العمل.

أ- نظرية السلطة التقديرية: (THEORIE DE POUVOIR DISCRETIONNAIRE)

يقرر ويستخلص أنصار السلطة التقديرية في مجال تمييز القرارات الإدارية عن الأحكام القضائية، أن القرارات الإدارية في نطاق السلطة التقديرية، حيث تتمتع السلطة الإدارية المختصة بحرية الملاءمة والمواءمة في اتخاذ وإصدار القرارات الإدارية، بينما تصدر الأحكام القضائية في ظل السلطة المقيدة والاختصاص المقيد، حيث لا يتمتع القاضى المختص بحرية التصرف والملاءمة والمواءمة في إصدار الأحكام القضائية، بل هو ملزم باتباع تفاصيل وروح ونصوص وإدارة المشرع، وينحصر دوره فقط في تفسير

القاعدة القانونية أساس النزاع على الخصومة القضائية والفصل والحكم القضائي في موضوع الخصومة والنزاع القضائي[1].

ولكن هذه النظرية غير سليمة كمعيار موضوعى دقيق وسليم وقاطع (جامع ومانع)في تمييز القرارات الإدارية عن الأحكام القضائية، حيث ليس صحيحا في جميع الأحوال والأوقات والأوضاع أن القرارات الإدارية تتخذ وتصدر في نطاق السلطة التقديرية وحرية التصرف فأحيانا تصدر السلطات الإدارية المختصة قرارات إدارية في نطاق الاختصاص والسلطة التقديرية، وأحيان في نطاق السلطة والاختصاص المقيد، وفي أغلب الأحيان والأحوال تصدر القرارات الإدارية في نطاق المزج والخلط بين عناصر السلطة التقديرية وعناصر السلطة المقيدة في ذات الوقت والموضوع.

كما أنه ليس صحيحا إن كل الأحكام القضائية تصدر في نطاق السلطة المقيدة، إذ يتمتع القاضى في المواد الجنائية وفي نطاق قانون العقوبات بالسلطة التقديرية في إصدار الأحكام عندما يحدد له المشرع الجنائي الحد الأدنى والحد الأقصى للعقوبة ويخيره بين العقوبة المالية والعقوبة المالية والعقوبة البدنية، ويترك بعد ذلك حرية التصرف والتقدير والملاءمة واصدار الأحكام الملائمة[2].

ومن ثم كان هذا المعيار غير صحيح وغير سليم للتمييز بين القرارات الإدارية والأحكام القضائية بصورة جامعة ومانعة وقاطعة.

ب ـ نظرية التصرف التلقائي: (THEORIE DE L'ACTION D'OFFICE)

تقرر هذه الفرضية أو النظرية في مجال التفريق بين القرارات الإدارية والعمل القضائي (الأحكام القضائية) أن القرارات الإدارية تتميز عن العمل القضائي، من حيث أنها تصدرها السلطات الإدارية المختصة من تلقاء نفسها ودون توقف ذلك على وجود

---

(1) Michel D. Stassinopoulos, Op. Cit, p. 70

الدكتور محمود محمد حافظ، قرارات الاداری، المرجع السابق، ص 19

انظر في معنى السلطة التقديرية ، والفرق بين الاختصاص التقديري ، و الاختصاص المقيد، والدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للادارة والرقابة القضائية، ج . م .ع القاهرة، دار النهضة العربية 1971

VENEZIA J C, Le Pouvoir Discrétionnaire, Paris, L, G . D.J 1959

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، قرارات الضبط الاداری، المرجع السابق، ص 19 - 20

طلبات مسبقة تطلب صدور القرارات الإدارية، بينما تصدر الأحكام القضائية من الجهات القضائية المختصة بناء على طلبات الغير في صورة خصومات ودعاوى قضائية مقدمة من أطراف ذوى الصفة والمصلحة القانونية ويطلبون الهيئات القضائية الرسمية المختصة وفي ظل إجراءات التقاضى القانونية والمقررة إصدار أحكام قضائية تفصل وتحسم النزاع القائم على أساس حجة أو قاعدة من القانون[1].

وإذا كانت هذه النظرية سليمة في أحد شقيها، وهو أن الأحكام القضائية لا تصدرها الجهات والهيئات القضائية المختصة تلقائيا وانما تصدرها وتنطقها بناء على طلبات الخصوم من ذوى الصفة والمصلحة القانونية، فان هذه النظرية معيبة وغير سليمة في شقها الآخر، حيث أن القرارات الإدارية لا تصدر تلقائيا في جميع الأحوال والظروف والأوقات، حيث توجد - إلى جانب فئة القرارات الإدارية التلقائية - طائفة كبيرة من القرارات الإدارية تصدر بناء على طلبات وتظلمات ذوى الشأن والمصلحة مثل قرارات منح الجنسية، وقرارات التوظيف في الوظيفة العامة، وقرارات قبول الاستقالة، وقرارات الفصل في التظلمات الإدارية، وقرارات منح الرخص المختلفة.

لذلك كانت هذه النظرية معيارا فاشلا وغير سليم في مجال تمييز القرارات الإدارية عن الأحكام القضائية.

جـ - نظرية المنازعة: (THEORIE DE LA CONSTESTATION)

تقرر هذه النظرية أن عملية التمييز بين القرارات الإدارية والأحكام القضائية يجب أن يستند إلى طبيعة وموضوع العمل وجوهره، حيث أن العمل القضائي أي الحكم القضائي هو عمل يتضمن الفصل في خصومه قضائية أو نزاع قضائي على حق ذاتى شخصى وعلى أساس قانونى، بينما القرارات الإدارية لا تتضمن أي فصل في خصومة قضائية[2]. وتمتاز هذه النظرية بالصواب والسلامة في محاولة تمييز القرارات الإدارية عن الأحكام القضائية، ولكنها محتاجة إلى عناصر أخرى تزيد من اكتمالها ووضوحها كمعيار مادى موضوعى واضح ودقيق وجامع ومانع وفاصل في القيام بهذه المهمة مثل

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، قرارات الضبط الادارى، المرجع السابق، ص 20

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، قرارات الضبط الادارى، المرجع السابق، ص 20

عنصر الغرض والهدف من كل من العمل الإدارى والعمل القضائي وطبيعة وخصائص النتيجة لكل من القرار الإدارى والحكم القضائي.

د ـ نظرية الغرض ونتيجة العمل: (THEORIE DE BUT)

تعتمد وتستند هذه النظرية في عملية التمييز بين القرارات الإدارية والأحكام القضائية على طبيعة الهدف والغاية من كل منهما. فالقرارات الإدارية هي طائفة الاعمال الإدارية التي تستهدف تحقيق المصلحة العامة -بالمفهوم الإدارى - عن طريق ضمان حسن سير المرافق والمؤسسات الإدارية بانتظام واطراد لإشباع الحاجات العامة في المجتمع والدولة وعن طريق المحافظة على النظام العام في الدولة، بينما تستهدف الأحكام القضائية حماية النظام القانونى السائد في الدولة، عن طريق حماية مبدأ الشرعية وعن طريق النظر والفصل في الخصومات القضائية بين الأطراف والخصوم تطبيقا للقانون، ولذلك تحوز الأحكام القضائية صفة وطبيعة وقوة الشيء المقضى به L'autorité de la chose jugée بينما لا تحوز القرارات الإدارية هذه الصفة والطبيعة.

و بالرغم من سلامة وصحة وصواب هذه النظرية في تمييز القرارات الإدارية عن الأحكام القضائية، الا أنها تعتبر عنصرا مكملا لنظرية المنازعة، السابق الإشارة اليها كمعيار مادى وموضوعى راجح وصائب في تمييز القرارات الإدارية عن الأحكام القضائية على أساس المعيار المادى الموضوعى.

هذه خلاصة الجدل النظري والعلمي في فقه القانون الإدارى بخصوص موضوع التفرقة بين القرارات الإدارية والأحكام القضائية. أما بخصوص القانون الوضعى المقارن فان جل النظم تطبيق المعيار العضوى - الشكلى أساسا وأصلا، والمعيار المادى الموضوعى استثناءا وفي أحوال محدودة وبالنسبة للنظام الجزائري، فانه بالرجوع إلى النصوص التشريعية والتنظيمية التي تتطرق إلى القرارات الإدارية بصورة أو بأخرى فانه يمكن استخلاص واستنتاج أن المشرع الجزائري يأخذ بالمعيار الموضوعى - الشكلى، في مجال تمييز وتحديد القرارات الإدارية عن غيرها من أعمال الدولة الأخرى ومن بينها العمل القضائي (الأحكام القضائية).

فهكذا - وبالإضافة إلى نص المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية الجزائية، التي تؤكد أخذ النظام الجزائري بالمعيار العضوى - الشكلى في تحديد طاق الاختصاص القضائي بالنظر والفصل في المواد والمنازعات الإدارية - نجد المادة 274 من ذات القانون تؤكد صراحة وبكل وضوح مسألة الاعتماد عل المعيار العضوى - الشكلى في تحديد وتمييز القرارات الإدارية عن غيرها من أعمال الدولة الأخرى ومنها الأحكام القضائية إذ تنص المادة على أنه "تنظر الغرفة الإدارية بالمجلس الاعلى ابتدائيا ونهائيا:

1) الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية.
2) الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى مشروعية الإجراءات التي تكون المنازعة فيها من اختصاص المجلس الأعلى".

وهذا الموقف الجزائري، بخصوص هذه المسألة، يمكن استشفافه أيضا من نص المادة 459 من قانون العقوبات الجزائري، التي تقرر أنه: " يعاقب بغرامة من 5 إلى 50 دينار جزائري ويجوز أن يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من السلطة الإدارية اذا لم تكن الجرائم الوارد بها معاقبا عليها بنصوص خاصة".

فالمشرع أخذ منذ البداية بالمعيار العضوى الشكلى في تحديد وتمييز الاعمال الإدارية مثل بقية أغلب النظم القانونية العالمية وذلك كأصل عام، وبتطبيق المعيار المادى الموضوعى -كاستثناء - في بعض الظروف والأحوال التي يخفق فيها أعمال المعيار العضوى الشكلى.

الفصل الثاني

عملية تكوين القرارات الإدارية

الفصل الثاني

عملية تكوين القرارات الإدارية

المقصود بعملية تكوين القرارات الإدارية هو الموجود المادى والقانونى للقرارات الإدارية لتصبح قابلة للنفاذ والتطبيق على واقع الحياة الإدارية ومنتجة لاثارها القانونية ومحققة لأهدافها المشروعة لتحقيق المصلحة العامة في نطاق الوظيفة الإدارية للدولة. وتختلف عملية تكوين القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة عن عملية تكوين القرارات الإدارية في القانون الإدارى بالرغم من حقيقة التكامل والارتباط بين عملية تكوين القرارات الإدارية في كل من علم الإدارة والقانون الإدارى. إذ تنحصر عملية تكوين القرارات الإدارية في علم الإدارة في صنع وخلق الوجود المادى والفنى والعملى والعلمى للقرارات الإدارية، دون التطرق إلى أركان عناصر وجوانب الوجود القانونى للقرارات الإدارية. بينما تتمحور عملية تكوين وصناعة القرارات الإدارية في القانون - القانون الإدارى- وتنصب على العناصر والمقومات والأركان القانونية للقرارات الإدارية حتى تصبح عملا إداريا قانونيا مولدا الاثاره ونافذ المفعول.

ونظرا لاختلاف عملية تكوين القرارات في علم الإدارة عنها في القانون الإدارى، فإن المنطق يستوجب دراسة عملية تكوين القرارات الإدارية في علم الإدارة ثم دراستها

في القانون الإداري، وأخيرا البحث عن مدى الصلة والارتباط بين عملية تكوين القرارات الإدارية في علم الإدارة العامة، وتكوينها في القانون الإداري .

ومن ثم سوف ينقسم هذا الفصل إلى المباحث الثلاثة التالية:

المبحث الأول: عملية تكوين القرارات الإدارية في علم الإدارة.

المبحث الثاني: عملية تكوين القرارات الإدارية في القانون الإدارى.

المبحث الثالث: مدى صلة وارتباط الوجود المادى والفنى والعملى بالوجود القانونى للقرارات الإدارية . (أي مدى صلة عملية تكوين القرارا الاداري في علم الإدارة بعملية تكوينه في القانون الاداري).

المبحث الأول:

عملية تكوين القرارات الإدارية
في علم الإدارة

تعتبر عملية تكوين القرار الاداري في نطاق علم الإدارة العامة أهم العمليات الإدارية، بل يعتبرها بعض العلماء والكتاب جوهر الوظيفة الإدارية ونظرية التنظيم. بل ذهب البعض إلى حد القول: (الإدارة هي عملية اتخاذ القرارات)[1] والقول بأن: (...صناعة القرارات الإدارية هي قلب الإدارة...)[2]

فبواسطة عملية صناعة أو اتخاذ القرارات يتم القيام بالعمليات الإدارية الأساسية وهي عملية التخطيط، عملية التنظيم، عملية الرقابة، لتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية المرسومة والمرجوة .

ولدراسة وتوضيح عملية تكوين - اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، سيتطرق هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المطلب الأول : تعريف عملية اتخاذ القرارات الإدارية

المطلب الثاني: مراحل تكوين - اتخاذ - القرارات الإدارية

المطلب الثالث: العوامل المؤثرة في عملية تكوين - اتخاذ- القرارات الإدارية.

---

(1) هـ. سايمون، ورد ذلك في مؤلف الدكتور محمد عبد الفتاح ياغى، مبادئ الإدارة العامة المرجع السابق ص 48، وأنظر في أهمية اتخاذ القرارات الإدارية بوجه عام: الدكتوران، محمد مهدى حسن زويلف، محمد قاسم القريوتى، مبادئ الإدارة نظريات ووظائف، المرجع السابق ص 174

- الدكتور محمد على شهيب، السلوك الانسانى في التنظيم، المرجع السابق ،ص 325 - 326
- الدكتور على السلمى ، اتخاذ القرارات الإدارية، المرجع السابق ص 3 - 4
- الدكتور سيد الهوارى، الإدارة، مصر، القاهرة، مكتبة عين شمس 1976، ص 498 - 499

(2) هربرت سايمون، ورد ذلك في مرجع الدكتور سيد الهوارى، الإدارة الإدارة السابق ص 498

المطلب الأول:
تعريف عملية اتخاذ القرارات الإدارية

لتعريف عملية تكوين أواتخاذ القرارات الإدارية، يجب التطرق أولا لمفهوم عملية القرارات الإدارية، ثم بيان طرق اتخاذ القرارات، فتحديد شروط القيام بعملية تكوين - اتخاذ- القرارات الإدارية على نحوسليم ومنطقي - لذلك سيتطرق هذا المطلب إلى النقاط التالية:

- **أولا:** مفهوم عملية تكوين - اتخاذ- القرارات
- **ثانيا:** أساليب اتخاذ القرارات الإدارية
- **ثالثا:** شروط عملية اتخاذ القرارات الإدارية

أولا: مفهوم عملية تكوين - اتخاذ- القرارات الإدارية:

تختلط تعريفات عملية اتخاذ القرارات الإدارية بتعريفات القرارات الإدارية ذاتها في علم الإدارة. وإن كانت تعريفات عملية تكوين القرارات الإدارية أوسع من مفهوم تعريف القرارات الإدارية ذاتها.

ومن جملة محاولات تحديد مفهوم عملية تكوين القرارات الإدارية، المحاولة التي تعرف هذه العملية بأنها: (...ماهي الا وسيلة اختيار مدرك واع لاحسن البدائل المتاحة محققا لأكبر عائد أوأقل كلفة أومحققا الأهداف المطلوبة)[1].

كما عرفت عملية تكوين -صناعة أواتخاذ- القرارات الإدارية بأنها: (... أساليب وتكثيف لعديد من البدائل)[2].

ومهما تعددت المحاولات والتعريفات لعملية تكوين -اتخاذ- القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، فان جلها ينصب على عناصر العملية ذاتها وهي طبيعة عملية تكوين القرارات الإدارية من حيث كونها عملية فنية وعلمية معقدة ومتداخلة، ومراحل انجازها من حيث تحديد المشكلة وتعريفها وتشخيصها، تحليل الحقائق والمعلومات، دراسة البدائل المختلفة لحل المشكلة الإدارية، اختيار حاسم لأحد هذه البدائل وتنفيذ، مع الإشارة إلى ضرورة احترام القواعد والشروط العلمية للاضطلاع بعملية تكوين القرارات الإدارية تكوينا علميا سليما ورشيدا.

---

(1) الدكتوران: مهدى حسن زويلف، محمد قاسم القريوني، المرجع السابق ص 174

(2) بارنارد، ورد ذلك في مؤلف الدكتور محمد عبد الوهاب ياغى، مبادئ الادارة العامة، المرجع السابق ص 85

ثانيا: أساليب اتخاذ القرارات الإدارية:

المقصود بأساليب تكوين القرارات الإدارية هوتحديد أشكال وكيفيات اتخاذ القرارات الإدارية. ويمكن أن تتعدد وتتنوع صور وأساليب وكيفيات اتخاذ القرارات الإدارية وفقا لنوعية الأسلوب المتبع في عملية اتخاذ القرارات الإدارية

فهكذا يمكن التمييز بين الأسلوب التقليدي، والأسلوب الحديث في اتخاذ القرارات الإدارية، والأسلوب الديمقراطي والأسلوب البيروقراطي والأسلوب الاستبدادي - الدكتاتوري في اتخاذ القرارات الإدارية - وأسلوب الاهتمام بالحلول وأسلوب التركيز والاهتمام بالمشكلة الإدارية قبل الحلول في اتخاذ القرارات الإدارية .

1- الأسلوب التقليدي والأسلوب الحديث في تكوين اتخاذ القرارات الإدارية: إن الأسلوب التقليدي في تكوين -اتخاذ- القرارات الإدارية، كان سائدا في الإدارة القديمة، قبل ظهور المدارس والنظريات العلمية - والانسانية والسلوكية في الإدارة - والتنظيم . فكانت عملية اتخاذ القرارات الإدارية، تتم - وفقا لهذا الأسلوب التقليدي - على أساس العاطفة والالهام والتخمين والارتجال ورد الفعل والاعتماد على القدرة والكفاءة الذاتية للقادة والرؤساء الإداريين[1] .

أما الأسلوب الحديث في اتخاذ القرارات الإدارية، فهوأسلوب علمى وموضوعى، يستند إلى مناهج وطرق البحث العلمى في تكوين - اتخاذ القرارات الإدارية، مثل المنهج الاستقرائي، والمنهج التجريبي، والمنهج التاريخي، والمنهج الدياليتيكى. ، أستخدم الأفكار والأساليب والوسائل العلمية والتكنولوجية، مثل فكرة اللعبة، ونظرية شجرة القرارات، نظرية س "4" ونظرية ص "×" وكذا طريقة الأبحاث الميدانية، واستعمالات العقول الالكترونية في عملية تكوين القرارات الإدارية[2] .

---

(1) كلود . س: جورج. الابن، تاريخ الفكر الإدارى. ترجمة أحمد حمودة ج .ع .م القاهرة، مكتبة الوعي العربي، 1972 ، ص 261 .
- الدكتور سيد الهوارى، الادارة، المرجع السابق ص 458 - 459
- الدكتور محمد على شهيب المرجع السابق ص 331 - 332

(2) الدكتور على السلمى اتخاذ القرارات الإدارية، المرجع السابق ص 47، الكويت وكالة المطبوعات الجامعية 1975، ص 181 - 188 .- الدكتور على السلمى، تطور الفكر التنظمي، دولة الكويت
- الدكتور سيد الهوارى ، الادارة، المرجع السابق، ص 467 - 476 و هربرت، أ.سيمون المرجع السابق ص 49 - 58 .

وقد ظهر هذا الأسلوب الحديث والسائد في الإدارة الحديثة بفضل أفكار ونظريات المدارس التنظيمية الحديثة، مثل المدرسة العلمية، والمدرسة البيروقراطية، والمدرسة الاجتماعية والسلوكية في علم التنظيم الإدارى الحديث[1].

2 ـ الأسلوب الديمقراطي والأسلوب الاستبدادى الدكتاتورى أو الأسلوب البيروقراطى في اتخاذ القرارات الإدارية: الأسلوب الديمقراطي في اتخاذ القرارات الإدارية يقوم على أساس مشاركة العاملين العامين المعنيين والمنفذين للقرارات الإدارية وبقية المخاطبين بالقرارات الإدارية -بصورة أوبأخرى - في عملية اتخاذ القرارات الإدارية حيث لا ينفرد القادة والرؤساء الإداريين - طبقا لهذا الأسلوب الديمقراطى - بسلطة اتخاذ القرارات الإدارية[2] ويسود الأسلوب الديمقراطي في اتخاذ القرارات الإدارية الإدارة العامة الحديث لأسس واعتبارات ايديولوجية وسياسية واجتماعية واقتصادية وعلمية وقانونية. ويتحكم في نطاق ومدى استخدام الأسلوب الديمقراطى في تكوين - اتخاذ - القرارات الإدارية العديد من العوامل والشروط والظروف الايديولوجية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية .

أما الأسلوب الاستبدادى - الدكتاتورى البيروقراطي- في اتخاذ القرارات الإدارية، فهو الأسلوب الذي ينفرد فيه القائد أو الرئيس الإدارى بسلطة اتخاذ القرارات الإدارية.

ويسود هذا الأسلوب لأسباب ذاتية وموضوعية داخلية وخارجية تحيط بعملية اتخاذ القرارات الإدارية[3].

ويعتبر هذا الأسلوب أمرا مخالفا ومتناقضا مع الاعتبارات والأسس والمبادئ الايديولوجية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والعلمية والتنظيمية الحديثة. لذلك فهو أسلوب مرفوض رسميا وواقعيا في الإدارة العامة الحديثة، وهذا كأصل عام.

---

(1) كلود . س . جورج الابن ، المرجع السابق ص 291 - 292

(2) الدكتور حنفي محمود سليمان، فاعلية المنظمة الإدارية، جامعة الدول العربية المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، الوثيقة رقم 225، 1978 ص 17

- الدكتور نواف كنعان القيادة الإدارية، المرجع السابق ص 178 - 188

(3) الدكتور خميس السيد اسماعيل، القيادة الإدارية، ج . ع. م القاهرة عالم الكتب الطبعة الأولى 1921 ص 50

3 ـ أ سلوب الاهتمام والتركيز على البحث عن الحل الصائب، وأسلوب الاهتمام والتركيز على دراسة المشاكل أولا في اتخاذ القرارات الإدارية:
(الطريقة اليابانية والطريقة الامريكية)

هناك أسلوبان مشهوران وظاهران في كيفية اتخاذ وتكوين القرارات الإدارية:

أ) **الأسلوب الأول**: ويعرف لدى علماء وكتاب علم الإدارة **بالاسلوب الياباني**.
ويهتم هذا الأسلوب بالمشكلة الإدارية بالتركيز على دراستها والاهتمام بها أولا، وقبل البحث عن الحل الصائب واشراك المعنين بالقرار الإداري في دراسة المشكلة الإدارية، وفتح فرص إختلاف الأراء حول جوانب وعناصر المشكلة الإدارية المختلفة، ثم القيام برصد وجهات النظر المختلفة حول المشكلة الإدارية المطروحة لإتخاذ قرار إداري بشأنها، لتصبح كبدائل وحلول مختلفة للمشكلة الإدارية، ثم التطرق إلى البدائل والحلول لإختيار البديل أوالحل الأفضل لحل المشكلة الإدارية:[1]

ويعتبر هذا الأسلوب الياباني في نظر علماء وكتاب علم الإدارة، الأسلوب الأفضل لصناعة وخلق قرار إداري فعال بالرغم من مسألة طول الوقت الذي تستغرقه عملية إتخاذ القرار الإداري، لأن هذا الأسلوب يهتم بالأصل الأساس وهو المشكلة الإدارية أولا، قبل الجرى وراء الحل الصائب. ويعطى الوقت والفرص لدراسة المشكلة الإدارية المثارة بعمق وتفصيل. كما أن هذا الأسلوب يسمح بمشاركة أكبر عدد ممكن من المعنيين والمخاطبين بالقرار الإداري، الأمر الذي يساعد على دراسة المشكلة دراسة واقعية وعميقة وشاملة، وكذا تحقيق عنصر ارتباط المنفذين والمعنيين والمخاطبين بالقرار الإداري بهذا القرار وتقبلهم له، أي تحقيق فكرة القبول النفسي والإجتماعي للقرار الإداري، وهذا يؤدي بدوره إلى ضمان سهولة وسرعة التنفيذ الذاتي والتلقائي للقرار الإداري من طرف المخاطبين به وتخطى أغلب العراقيل والصعوبات التي قد تعترض عملية تنفيذ القرار الإداري المتخذ[2].

(1) الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق ص 322 - 323
(2) الدكتور سيد الهوارى، المرجع السابق ص 492 - 493

ب) أما الأسلوب الثاني: "الأسلوب الأمريكي" فهو الأسلوب الذي يعتني ويركز على عملية البحث عن الحل الصائب لصناعة قرار إدارى فعال. ولا يسمح بمشاركة المعنيين والمخاطبين بالقرار في دراسة المشكلة الإدارية. الأمر الذي يؤدي إلى قلة البدائل والحلول، وإلى تخلف عنصر الإرتباط النفسي والإجتماعي بالقرار الإدارى الصادر، وهذا يؤدي في نهاية الأمر إلى صعوبة تنفيذ القرار الإدارى المتخذ، الأمر الذي يحتم تسخير الوقت والجهود والموارد المالية لترويج القرار وإشهاره وتنفيذه[1].

ثالثا: شروط عملية تكوين - اتخاذ - القرارت الإدارية:

من الشروط لكي تتم عملية تكوين - إتخاذ- القرارا الإدارية بصورة علمية صحيحة وسليمة، لابد من توفر جملة من الشروط الموضوعية، منها ماهو متعلق بذات الشخص متخذ القرارات الإدارية ومنها ماهو متعلق بأساليب وطرق اتخاذ القرارات ذاتها ومن هذه الشروط:

1) أن تتم عملية إتخاذ - تكوين - القرارات الإدارية بطريقة موضوعية ومنطقية خالية من الإرتجال والعواطف والإنفعالات. فلقد ولى عهد إتخاذ القرارات بالعواطف والإنفعالات والإرتجال والتلقائية الإنسانية[2].

2) توفر العقلية العلمية، المتسمة بالرشاد، والحياد والموضوعية، والمتحررة من كافة التأثيرات والضغوط الطبقية والعقائدية والأخلاقية. وكذا بناء الأحكام على أسس منطقية ومجردة، وكذا اتسامها بالاحتمالية والتشكك في الظواهر والأحكام والحقائق. وكذا أن تتصف العقلية العلمية بالبحث الدائم عن الحلول والبدائل، والقدرة على الاختيار[3].

3) استعمال الطرق والمناهج العلمية في عملية تكوين- اتخاذ - القرارات الإدارية، مثل المنهج التاريخي، والمنهج الاستقرائي، والمنهج القياسي، والمنهج الرياضي، والمنهج الديالكتي[4].

---

(1) مورتو . أ. كابلان، المعارضة و الدولة في السلم و الحرب، ترجمة سامى عادل. لبنان، بيروت، دار الأفاق الجديدة. ص 12 - 17

(2) سيد الهوارى، الإدارة، المرجع السابق ص 468

(3) سيد الهوارى، المرجع السابق ص 467 وما بعدها

(4) سيد الهوارى، المرجع السابق ص 467 وما بعدها

4) تكييف عملية - تكوين- اتخاذ القرارات مع البيئة الإجتماعية والإقتصادية والسياسية والحضارية والقانونية المحيطة بعملية التوين زمانا ومكانا[1].

المطلب الثاني:

مراحل عملية تكوين - إتخاذ - القرارات الإدارية

تتألف عملية تكوين - إتخاذ القرارات الإدارية - من عدة أعمال ومراحل متتابعة ومتداخلة ومتشابكة، تتطلب دراستها ومعالجتها بالتدريج للوصول إلى هدف تكوين أو اتخاذ القرار الإدارى النهائي. ولقد اختلف علماء وكتاب علم الإدارة في مسألة حصر عدد المراحل التي تتكون منها عملية - إتخاذ القرارات الإدارية - فمنهم من يوسع في عددها والبعض الآخر يضيف في هذا العدد. وقبل التعرض لدراسة وتحليل مراحل عملية - تكوين - اتخاذ القرارات الإدارية، لابد من معالجة مسألة تحديد مراحل هذه العملية، ومن ثم سنقسم هذا المطلب إلى فرعين هما:

أولا: تحديد مراحل عملية تكوين القرارات الإدارية.

ثانيا: تحليل مراحل عملية تكوين القرارات الإدارية.

أولا: تحديد مراحل عملية تكوين القرارات الإدارية:

اختلف الأراء - كما سبقت الإشارة إلى ذلك - بصدد تحديد مراحل عملية تكوين اتخاذ القرارات الإدارية، فالبعض يحددها بثلاثة مراحل فقط وهي:[2]

- **المرحلة الأولى:** وهي مرحلة البحث والاستطلاع أو الاستعلام والاستخبار بالمعنى العسكرى كما يصر على ذلك هابرت سيمون.
- **المرحلة الثانية:** وهي مرحلة نشاط التصور، وهي مرحلة تطوير وتحليل مختلف طرق وأساليب العمل والحلول الممكنة.

---

(1) د. حفى محمود سليمان، فاعلية المنظمة، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث، الوثيقة رقم 225 أوت أغسطس 1978 ، ص 14 - 19

(2) كما قسم "التدريج" مراحل تكوين عملية تكوين القرارات الإدارية إلى ثلاثة مراحل هي مرحلة التعرض على المشكلة أو اكتشاف الهدف أو الموقف الذي يدعو لاتخاذ قرار معين، ومرحلة تجميع المعلومات التي تساعد على حل المشكلة وأخيرا مرحلة الإختيار. الدكتور محمد عبد الوهاب ياغي، المرجع السابق ص 99 - والدكتور على السلمي، اتخاذ القرارات الإدارية، المرجع السابق ص 14

- **المرحلة الثالثة:** مرحلة الإختيار، أي إختيار بديل أو حل من جملة بدائل وحلول مختلفة.

والبعض الآخر من الكتاب وعلماء الإدارة يقسمون عدد مراحل عملية تكوين القرارات الإدارية -إلى خمس مراحل وهي[1]:

1) مرحلة تحديد الأهداف والأنشطة بالنسبة للتنظيم وإعطاء الأولويات لكل من الأهداف والأنشطة.

2) مرحلة البحث عن أساليب العمل وبدائل تجميع المعلومات التي سيمكن استخدامها في تقييم البدائل.

3) مرحلة المفاضلة بين البدائل واختيار واحد منها ليتم تنفيذه في التنظيم.

4) مرحلة تنفيذ القرار.

5) مرحلة متابعة وتقييم نتائج تنفيذ القرار واستخلاص وتحديد أهداف جديدة للتنظيم بناء على نتائج التقييم والتنفيذ.

وهناك تقسيم آخر شائع لمراحل عملية تكوين القرارات يصنفها في أربع مراحل، متكاملة ومتداخلة ومتلاحقة في صورة دورة، وهذه المراحل الأربع هي:[2]

- مرحلة تحديد المشكلة الإدارية.
- مرحلة البحث والاستقصاء وجمع المعلومات وتحليلها للبحث عن البدائل.
- مرحلة وضع البدائل والحلول وتطويرها وترتيبها.
- مرحلة اختيار البديل الأمثل.

ثانيا: تحليل عملية اتخاذ القرارات الإدارية:

المقصود بتحليل مراحل عملية اتخاذ القرارات - هنا - هو دراسة وشرح وفقا لمنهج أو أسلوب معين لكل مرحلة من المراحل السابقة التحديد.

---

(1) وهذا التقسيم قال به "ديل" ورد ذلك في مؤلف الدكتور على السلمى، اتخاذ القرارت، المرجع السابق ص 11 - 12 . ومؤلف الدكتور محمد عبد الفتاح ياغى السابق ص 100 . الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة القاهرة، دار المعرف مصر، 1977، ص 273 - 274

(2) الدكتور محمد عبد الفتاح ياغى، المرجع السابق ص 101
- الدكتوران محمد حسن زويزف، محمد قاسم القبريوتى، المرجع السابق ، ص 176 - 178
- الدكتوران محمد حسن زويزف، محمد قاسم القبريوتى، المرجع السابق ، ص 273 - 274
- الدكتور كمال حمدى أبو الخير أصول التنظيم و الإدارة، ج . ع . م . القاهرة مكتبة عين شمس 1977 ص 306

- **مرحلة تحديد المشكلة الإدارية:**

تعتبر عملية تحديد المشكلة أول عملية صناعة أوتكوين القرارات الإدارية. ولكي تحدد مشكلة ما من المشاكل، لابد من محاولة التعرف عليها أولا، ثم تشخيصها ودراستها للتعرف على الحلول والبدائل اللازمة لحلها[1]. لذا سنقوم بادئ ذى بدء بمحاولة تعريف المشكلة، عن طريق بيان معنى المشكلة وكيفية الاحساس بها، والتعرف عليها.

ثم الاضطلاع بعملية تشخيص وتحليل المشكلة عن طريق التفريق بالمشكلات الذهنية والمشكلات الحقيقية، وكيفية التعرف على أسباب المشكلة، وتصوير البدائل والحلول المختلفة التي يمكن أن تحل هذه المشكلة، أي تصور كيفية علاج المشكلة.

1) تعريف المشكلة:

أ) معنى المشكلة: إن المشكلة - اصطلاحا - هي: (انحرافات عما هو محدد مسبقا أو الفرق بين ما يحدث فعلا ومايجب أن يكون.. أو مجموعة من الصعوبات.. تمنع الوصول إلى هدف معين)[2]. كما يمكن أن تعرف المشكلة بأنها: (انحراف أو عدم توازن بين ما هو كائن وبين ما يجب أن يكون.. أوهي نتيجة غير مرغوب فيها...)[3].

ب) الاحساس والشعور بالمشكة والتعرف عليها: إن الشعور والاحساس بالمشكلة القائمة هو أمر هام وحيوى، لأنه عنصر أساسي وجوهرى في عملية تحديد المشكلة وحلها ويمكن للشخص -الرئيس الإدارى، أو القائد الإدارى - أن يحسب ويشعر بالمشكلة إذا كان يملك القدرة الكافية والمعرفة الكاملة لما يجب أن يكون، وهو ما يطلق عليه علماء وكتاب الإدارة اسم "المعيار الرقابى"[4]. وكذلك القدرة والمعرفة الكاملة والشاملة لما هو كائن،أي متمكنا من السلطة والتحكم في عملية قياس الأداء[5].

---

(1) انظر حيوية و أهمية تحديد المشكلة وصياغتها، صياغة جيدة و سليمة في استعمال البحث العلمى في حل المشاكل، أنظر في ذلك الدكتور فافر عاقل أسس البحث العلمي ببيروت، دار العلم للملايين، الطبعة الثانية 1982، ص 43 وما بعدها

(2) الدكتور محمد عبد الفتاح ياغى، المرجع السابق ص 103

(3) الدكتور سيد الهوارى، الادارة، الأصول و الأسس العلمية، المرجع السابق ، ص 457

(4) د. سيد الهوارى، الإدارة ، المرجع السابق ص 457

(5) الدكتور سيد الهوارى، الادارة، المرجع السابق ص 457
الدكتوران: فهد حسن زويلف، محمد قاسم القريوى، المرجع السابق ص 176

جـ) التعرف على المشكلة: بعد عملية الاحساس والشعور بالمشكلة تقوم وتأتى عملية اكتشاف المشكلة والتعرف عليها. ويتم اكتشاف المشكلات الإدارية والتعرف عليها من طرف متخذ القرارا الإدارى باحدى الطرق التالية:

1) حدوث وظهور المشكلة أمام متخذ القرار بصورة مباشرة وواضحة ومؤكدة، وتضغط عليه وتدفعه إلى إتخاذ القرار بدون شك أو انتظار أو ترقب[1].
2) اكتشاف المشكلة والتعرف عليها من خلال تحسس ودراسة الظواهر والوقائع والحقائق والمؤشرات[2].
3) إكتشاف المشكلة والتعرف عليها بواسطة وسائل الاستخبارات والتبليغ من طرف آخرين من أعضاء المنظمة أو من طرف أفراد عاديين[3].
4) اكتشاف المشكلة والتعرف عليها بواسطة وسائل الرقابة الإدارية المختلفة مثل التحريات، والتفتيش والإشراف والتحقيقات وفحص التقارير والتظلمات.

2) تشخيص المشكلة:

بعد التأكد من وجود المشكلة، لابد من تشخيصها عن طريق توصيفها أولا، بواسطة أسبابها، ومكانها وحدودها، وحجمها ووقتها. ثم القيام - ثانيا - بدراسة وتحليل وتفسير المشكلة، ثم وضع تصورات وآفاق علاج هذه المشكلة وحلها بطريقة عملية صحيحة.

ولكي تتم عملية دراسة وتشخيص المشكلة الإدارية، بطريقة علمية يجب استعمال مناهج البحث العلمي وتطبيقها على عمليات دراسة وتشخيص المشكلات الإدارية، مثل المنهج الاستدلالى[4]، والمنهج التجريبي[5]، والمنهج التاريخي[6]، والمنهج الدياليكتيكى[7]. وذلك حتى يمكن التعرف على حقيقة المشكلة الإدارية القائمة معرفة علمية وكاملة، وحتى يمكن حل هذه المشكلة وعلاجها بطريقة منطقية وعلمية وموضوعية.

---

(1) د. محمد عبد الفتاح ياغى، المرجع السابق ص 105.
(2) د. محمد عبد الفتاح ياغى، المرجع السابق ص 105.
(3) د. محمد عبد الفتاح ياغى، المرجع السابق ص 105

(4) للتعرف على المنهج وكيفية استخدامه، راجع الدكتور عبد الرحمن بدوى، مناهج البحث العملي، الكويت، وكالة المطبوعات 1977، ص 121 - 126. و د. فاخر عاقل، ص 84 99†-، أسس البحث العلمي، بيروت، دار العلم للملايين، الطبعة الثانية.
(5) الدكتور فاخر عاقل، المرجع السابق، ص 101 - 112.
(6) راجع الدكتور عبد الرحمن بدوى، المرجع السابق ص 183 - 221
(7) للتعرف على هذا المنهج وكيفية استخدامه، راجع المادية الدياليكتيكية جماعة من الأساتذة السوفيات، الترجمة العربية دمشق، دار الجماهير، (بدون تاريخ).

- **مرحلة جمع الحقائق والمعلومات والبيانات والإحصاءات:**

المرحلة الثانية من مراحل عملية تكوين - صناعة القرارات الإدارية - هي مرحلة جمع الحقائق والمعلومات حول المشكلة وأهدافها، والبدائل المختلفة، وتستجيب هذه المرحلة لمنطق وحقيقة أن لكل مشكلة أو قضية معلومات وبيانات وإحصائيات تتعلق بأسبابها وبأهداف حلها وعناصرها ووسائل حلها[1].لذا تستلزم هذه المرحلة أو الخطوة من خطوات تكوين القرارات الإدارية جمع كافة الحقائق والمعلومات والإحصائيات والبيانات المتصلة والمتعلقة بالمشكلة. ثم القيام بعملية فحص وتحليل ودراسة هذه الحقائق والمعلومات والبيانات والإحصائيات المختلفة، ثم (تصنيفها وترتيبها) وإعدادها وتصنيفها وتنسيقها وترتيبها على أسس منطقية. ثم القيام بعملية المقارنات واستخراج النتائج بطرق وأساليب علمية ووسائل تكنولوجية والاستفادة منها بصورة فعالة ورشيدة في تحديد البدائل والحلول اللازمة لحل المشكلة وإتخاذ القرار[2].

ويمكن تجميع المعلومات اللازمة من عدة مصادر وبوسائل متعددة منها الوسائل التالية:

أ) دراسة المحاضر والسجلات والنشرات الدورية، والتقارير السنوية والإحصاءات المختلفة التي تصدرها مراكز الإحصاء الوطنية والدولية وكذا دراسة وتفحص البحوث والدراسات المتعلقة بالمنظمة صاحبة المشكلة ومتخذة القرار[3].

بـ) الملاحظات الشخصية لأعمال المنظمة أوالوحدة أوأي موقع له علاقة بالمشكلة وإجراء المقابلات اللازمة[4].

---

(1) الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة، المرجع السابق ص 273
- الدكتوان، مهدى حسن زويلف، محمد قاسم القريوتى، المرجع السابق ، ص 176 - 177

(2) جون . م. فيفنر، فرلتك . ب. شيروود ، التنظيم الإداري ، المرجع السابق ،ص 446 - 450
- د. محمد على شهيب، المرجع السابق ص 352 - 354
- د. محمد على شهيب، المعلومات وأثرها في زيادة الفاعلية الإادرية
ترجمة د . طارق حمادة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الوثيقة رقم 269 ، 1983 ، ص 71 - 74
- د. ربحى الحسن "مرحلة جمع المعلومات في الاستشارات الإدارية" الإدارة العامة، معهد الإدارة، الرياض، المملكة العربية السعودية، العدد 40، جانفي يناير 1984 ص 115 وما بعدها

(3) الدكتور محمد عبد الفتاح ياغى، المرجع السابق ص 107
- الدكتور ربحى الحسن، المقال السابق ص 121 - 122 - الدكتور محمد على شهيب، المرجع السابق ص 353

(4) الدكتور محمد عبد الفتاح ياغى، المرجع السابق ص 107
- الدكتور ربحى الحسن، المقال السابق ص 122 ، 123

جـ) الاستبيان، أي استعمال قوائم وبطاقات الإحصاء ووسائل الاستقصاء وسبر الأراء[1]

د) استعمال الأجهزة التكنولوجية مثل الآلات الإلكترونية والكمبيوتر لتجميع وخزن المعلومات، وإعدادها وتثبيتها وتصنيفها، لتسهيل عملية استغلالها واستخدمها[2].

هـ) استعمال وسائل أخرى لجمع المعلومات تتنوع وتختلف بتنوع واختلاف الحالات.

- **مرحلة تحديد البدائل (الحلول):**

بعد دراسة المشكلة، وجمع المعلومات والحقائق وتحليلها وترتيبها تأتى مرحلة البحث عن البدائل المختلفة لحل المشكلة الإدارية، وتحديدها ثم القيام بعملية دراسة كل بديل على حدة وفقا لمعايير علمية ومنطقية محددة. ثم القيام بترتيب هذه البدائل وفقا لدرجة ملاءمتها وأهميتها وفاعليتها في حل المشكلة، بعد مقارنتها[3].

فمرحلة تحديد البدائل وتقييمها تتم عن طريق الخطوات التالية:

أ) محاولة طرح وتجميع أكبر عدد ممكن من البدائل على ضوء التحليل والنتائج المنطقية والسليمة للمعلومات والحقائق المتعلقة بالمشكلة وعلى ضوء الظروف والمعطيات والتوقعات المطروحة.

ب) محاولة دراسة كل بديل على حدة وتعييره وتقييمه وتقديره وفقا لمعايير منطقية، ثم استخلاص مزاياه، وعيوبه، ودرجة قدرته على حل المشكلة[4].

جـ) ثم ترتيب البدائل في سلم تدرجى، على أساس درجة اختلافها في الفاعلية والأهمية والملاءمة والشرعية لحل المشكلة، وذلك تمهيدا لاختيار البديل "الحل" الأمثل للمشكلة، وإتخاذ القرار الإدارى بناء على ذلك.

---

(1) الدكتور محمد عبد الفتاح ياغى، المرجع السابق ص 107

(2) هربرت - أ سيمون، المرجع السابق ص 50 وما بعدها

(3) الدكتور محمد على شهيب، المرجع السابق ص 364 - 366
- الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة، المرجع السابق ص 273

(4) أنظر في بعض الأمثلة للمعايير التي يجب استخدامها في تقييم البديل، الدكتوران، مهدى حسن زويلف، ومحمد قاسم القريرتي، المرجع السابق ص 273
- والدكتور محمد على شهيب، المرجع السابق ص 364- 366 و الدكتور سيد الهوارى، الإدارة، المرجع السابق ص 478- 481

- **مرحلة إختيار البديل الأفضل:**

وبعد مرحلة تحديد البدائل والحلول المختلفة ودراستها وتقييمها ومقارنتها ومفاضلتها وترتيبها ، تأتى مرحلة الاختيار للبديل "الحل" الأفضل لحل المشكلة وتحقيق الهدف الإدارى. ويتم هذا الإختيار في نطاق موقف محدد وفي ظل مقتضيات واعتبارات ايديولوجية وسياسية، وإقتصادية وأجتماعية وإنسانية وأخلاقية وقانونية، وبناء على معايير وعوامل نفسية وفنية وعلمية وعملية (عوامل تنظيمية).

فهكذا يسترشد الرئيس أو القائد متخذ القرار في مرحلة اختياره للبديل الأمثل أو الأفضل بالاعتبارات أو المعايير الآتية:

أ) حجم ونوعية الأهداف التي يحققها البديل، حيث يفضل ويختار القرار البديل الذي يحقق أكبر الأهداف وأهمية وأفضلها للمنظمة الإدارية والعمل الإدارى مادامت الأهداف متفاوتة في عددها وحجمها ودرجة أهميتها وحيويتها للعمل الإداري في المنظمة[1].

ب) مدى اتفاق البديل مع سياسة وأهداف ومبادئ وفلسفة ونظام المنظمة الإدارية. وكذا مدى ملاءمة وإنسجام البديل مع أخلاقيات وقيم العمل في المنظمة الإدارية المعنية[2].

جـ) معيار مدى شرعية البديل أيديولوجية وإجتماعيا وإقتصاديا وسياسيا وقانونيا ومدى ملاءمته أخلاقياوحضاريا[3].

د) درجة وطبيعة الفوائد والمنافع والمكاسب التي يمكن أن يحققها البديل[4].

هـ) درجة المخاطرة والمخاطر المتوقعة من البديل[5].

ع) مقدار المجهودات اللازم بذلها والتكاليف اللازم تحملها في تنفيذ البديل[6].

---

(1) د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة ، المرجع السابق ص 273 - 274

(2) د. محمد عبد الفتاح ياغى، المرجع السابق ص 111

(3) جاك شوفالى، ودانيال لوسشساك، علم الإدارة، المجلد الثانى، المرجع السابق ص 614، 637 - 646

(4) د. مهدى حسن زويلف، والدكتور محمد قاسم القريوتى، المرجع السابق ، ص 178

(5) الدكتور محمد عبد الفتاح ياغى، المرجع السابق ص 111

(6) الدكتور محمد عبد الفتاح ياغى، المرجع السابق ص 111

غ) مدى واقعية البديل زمانا ومكانا[1].

فـ) ومدى إمكانية تنفيذ البديل[2].

و) مدى وجود الاثار الجانبية غير المرغوب فيها والتي يولدها البديل[3] وبظهور البديل الأفضل وفقا للاعتبارات والعوامل والمعايير السابقة وتبنيه واختياره من طرف الرئيس والقائد الإدارى المختص تتم عملية إتخاذ - تكوين - القرار الإدارى في نطاق علم الإدارة العامة[4].

المطلب الثالث:

العوامل المؤثرة فى تكوين القرارات الإدارية:

توجد جملة من العوامل المؤثرة في عملية المؤثرة في عملية تكوين - إتخاذ - القرارات الإدارية - سلبيا - تتمثل في المعوقات والصعوبات والضغوط المختلفة التي تحيط وتعاصر عملية تكوين القرارات الإدارية. وتؤثر فيها سلبيا بدرجات مختلفة ومتفاوتة في الخطورة حسب درجة قوة وفاعلية هذه المعوقات والصعوبات والضغوط المختلفة التي تحيط وتعاصر عملية تكوين القرارات الإدارية. وتؤثر فيها سلبيا بدرجات مختلفة ومتفاوتة في الخطورة حسب درجة قوة وفاعلية هذه المعوقات والصعوبات. فقد تؤثر هذه العوامل في عملية تكوين القرارات الإدارية وبصورة بسيطة وخفيفة، بحيث تقتصر على صدور قرارات إدارية غير فعالة أو غير ملائمة أو غير مشروعة إجتماعيا وإقتصاديا وحضاريا. وقد يؤدى هذا التأثير بقوة قدرته الى منع صدور القرارات الإدارية، أو إلى ظاهرة تهرب الرئيس أو القائد الإدارى من إتخاذ القرار الإدارى.

ونحاول - هنا - حصر أهم العوامل والمؤثرات في عملية تكوين القرارات الإدارية من صعوبات وعراقيل وضغوط، وبيان مدى تأثيرها على عملية التكوين وإتخاذ القرارات الإدارية وسيكون هذا التوضيح على النحو التالي:

---

(1) الدكتوران مهدى حسن زويلف، ومحمد قاسم القريوتى ، المرجع السابق ص 178

(2) الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة، المرجع السابق ص 274

(3) د . محمد على شهيب، المرجع السابق، ص 382 - 384

(4) جاك شوفاليه، ودنيال لوستشاك، المرجع السابق ص 633 ومابعدها

أولا: العراقيل والصعوبات والضغوط التي تؤثر في عملية تكوين - اتخاذ - القرارات الإدارية.

ثانيا: آثار ونتائج الصعوبات والضغوط المؤثرة في عملية - اتخاذ - القرارات الإدارية.

أولا: العراقيل والصعوبات والظغوط التي تؤثر في عملية تكوين القرارات الإدارية

إن عملية تكوين - اتخاذ - القرارات الإدارية، ليست عملية سهلة وبسيطة، بل هي عملية صعبة ومعقدة محفوفة بالصعوبات والمشاكل والضغوط من المحيط الخارجي للمنظمة الإدارية، ومن المحيط الداخلى لها . ولذا سنقوم - أولا - ببيان أهم الصعوبات والضغوط الخارجية سياسيا وإجتماعيا وإقتصاديا وقانونيا وتنظيميا. ثم ثانيا أهم الصعوبات والضغوط الداخلية التي تحيط وتؤثر في عملية تكوين القرارات الإدارية من داخل المنظمة الإدارية صاحبة القرار والمعنية به.

أ- الصعوبات والظغوط الخارجية:

إن الصعوبات والضغوط الخارجية التي تؤثر في عملية تكوين القرارات الإدارية قد تكون صعوبات وضغوطا سياسية نظرا لكون القرارات الإدارية هي عبارة عن تجسيد وتطبيق للإدارة والقرارات السياسية وللسياسة العامة النافذة في الدولة. ومن أمثلة الصعوبات والضغوط السياسية. تدخل السلطات السياسية والقوى السياسية الأخرى في عناصر عملية صناعة القرارات الإدارية والضغوط المستمرة على الرئيس أو القائد الإدارى متخذ القرار الإدارى، من أجل تغليب الإعتبارات السياسية والايديولوجية على اعتبارات الفاعلية الإدارية والشرعية القانونية في القرار الإدارى المتخذ .

1) تقييد وتضييق وتعليق سلطة اتخاذ القرارات لدى الرؤساء والقادة الإداريين في المنظمات الإدارية، من طرف النظام السياسى والسلطات السياسية في الدولة.
2) انعدام الانسجام والتفاعل بين الرؤساء والقادة الإداريين وبين السلطات والرؤساء والقادة الساسيين في الدولة لأسباب مختلفة، وبروز ظواهر انعدام الثقة وحساسية الرضا والقبول السياسي.

3) عدم وضوح السياسة العامة بصفة عامة والسياسة الإدارية بصفة خاصة، الأمر الذي قد يجعل عملية تكوين القرارات الإدارية تنتج وتولد قرارات إدارية غير مشروعة وغير متكيفة سياسيا.
4) ضغط الرأي العام القوى على الرئيس أو القائد الإدارى متخذ القرار الإدارى لتفضيل حلول وتحقيق أهداف مطلوبة ومرغوبة آنيا وشعبيا، دون الاهتمام بالإعتبارات والجوانب الأخرى اللازم مراعاتها أثناء عملية إتخاذ القرار الإدارى[1]
5) تشدد وصرامة رقابة السلطات السياسية والإدارية المركزية.

كما أن الصعوبات والضغوط الخارجية التي تحيط بعملية تكوين القرارات الإدارية وتؤثر فيها قد تكون إجتماعية، مثل مظاهر التخلف الإجتماعى، وضغطها وتأثيرها على المنظمة الإدارية بصفة عامة وعلى عمليات تكوين القرارات الإدارية بصفة خاصة بصور متعددة، مثل عدم الانسجام والتفاعل مع خدمات المنظمات الإدارية، وإنعدام القبول الإجتماعي لقراراتها وإنعدام الوعي الإجتماعي مثل الرشوة والجهوية والمحسوبية والطائفية والمحاباة التي تضغط على الرئيس الإدارى.

كما أن هذه الصعوبات والظغوط قد تكون إقتصادية مثل نقص الموارد الإقتصادية وقلة الإعتمادات والمراكز المالية المقررة للمنظمة الإدارية مصدرة القرارات الإدارية. وكذا ندرة المواد الأولية والأزمات الإقتصادية، وطبيعة العلاقات الإقتصادية الخارجية والقواعد القانونية المالية الملزمة[2].

والصعوبات والضغوط الخارجية قد تكون ذات طبيعة قانونية وتنظيمية مثل تقرير الاختصاص المقيد للرؤساء والقادة الإداريين، وحرمانهم في كثير من الحالات والتصرفات من السلطة التقديرية وحرية التصرف والملاءمة في عملية اتخاذ القرارات الإدارية.

كما أن النصوص القانونية والتنظيمية قد تقرر ضرورة استشارة أطراف وجهات أخرى والقيام باجراءات معقدة وصعبة قبل اتخاذ القرارات الإدارية.

هذه بعض الصعوبات والضغوظ الخارجية التي قد تحيط بعملية تكوين القرارات وتؤثر فيها بدرجات متفاوتة في الخصورة والتأثير على عملية تكوين القرارات الإدارية.

---

(1) الدكتور نواف كنعان، القيادة الإدارية، المملكة العربية السعودية، الرياض دار العلوم 1980، ص 263

(2) الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق ص 326

ب ـ الصعوبات والضغوط الداخلية:

بالاضافة الى الصعوبات والضغوط الخارجية التي تجد مصدرها في البيئة الخارجية المحيطة بالمنظمة الإدارية وعملية تكوين القرارات الإدارية، توجد جملة من الصعوبات والضغوط الداخلية التي تسببها البيئة الداخلية للمنظمة الإدارية.

1) **الصعوبات والضغوط الداخلية النفسية:** وهي صعوبات وضغوط تنبع من ذات القائد أو الرئيس الإدارى أو من مساعديه أو من مرؤوسيه[1] فالقائد أو الرئيس الإدارى - باعتباره انسانا - له دوافع ونوازع وعواطف وقيم، ومركزه الإجتماعى والسياسى والتنظيمى، وحالات نفسية متقلبة ومتغيرة، نؤثر في عملية تكوين - إتخاذ - القرارات الإدارية[2].

كما أن شخصيات ودوافع ونزوات وعواطف وميول المساعدين والمستشارين من ذوي الاختصاص والخبرة، وأسلوب تفكيرهم وانتماءاتهم الإجتماعية والسياسية، قد تؤدى سلبا في عملية تكوين القرارات الإدارية بصورة أو بأخرى[3]. وكذا المرؤوسين بمشاركتهم وبآرائهم المختلفة وأحيانا المتضاربة، وبدوافعهم ورغباتهم المتضاربة والضاغطة، قد تشكل معوقات وضغوطا على عملية تكوين القرارات الإدارية، الأمر الذي يحتم جعل هذه المسألة في الحسبان عند الدخول في عملية تكوين القرارات الإدارية.

2) **الصعوبات والظغوط الإجتماعية والتنظمية الداخلية:** كما أن هناك عدة معوقات وضغوط تنظيمية. إجتماعية داخلية، قد تؤثر في عملية تكوين القرارات الإدارية بصورة أو بأخرى. مثل عدم توفر الجو الإجتماعى السليم داخل المنظمة الإدارية.

---

(1) الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق ص 325

(2) الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق ص 325
- الدكتور مهدى حسن زويلف، علم النفس الإدارى ومحددات السلوك الإدارى، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية. الوثيقة رقم 268 ، ص 58 - 59
- الدكتور زكى محمود هاشم، الجوانب السلوكية في الإدارة، الكويت، وكالة المطبوعات الطبعة الثانية 1978، ص 255 - 266
- الدكتور سيد الهوارى، الإدارة، المرجع السابق ص 491

(3) الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق ص 325
- محمد عبد الرحمان، دور الاستشاريين في التنظيم، جامعة الدول العربية، مركز البحوث الإدارية - سلسلة الملفات العلمية، الوثيقة رقم 1 مارس 1978 ، ص 86 - 96

أي انعدام توفر عنصر الإندماج والاستقرار الإجتماعى للمظمة الإدارية. وظهور عدة تنظيمات وقوى غير رسمية تضغط على القائد والرئيس الإدارى عند تكوين القرارات الإدارية من أجل تحقيق المصالح الذاتية الخاصة. وظهور نزعات التطاحن والصراعات من أجل تحقيق المنافع.

كما أن وجود عدة أطراف وجهات رسمية داخل المنظمة الإدارية - الأطراف النقابية والشعبية - تشارك الرئيس الإدارى - اجتماعيا سياسيا وتنظيميا - في سلطة اتخاذ القرارات الإدارية. مثلا خلايا الأحزاب وفروع المنظمات، ويؤدي عدم انسجام وتفاهم هذه الأطراف والجهات الى حدوث مشاكل وضغوط أمام الرئيس الإدارى المختص بعملية تكوين القرارات الإدارية في المنظمة الإدارية[1].

هذه هي بعض العوامل المؤثرة في عملية تكوين القرارات الإدارية، والتي قد ترتب نتائج وأثارا سلبية على هذه العملية بصورة أو بأخرى.

ثانيا: أثار الصعوبات والضغوط المؤثرة في عملية تكوين القرارات الإدارية:

قد تؤدى المعوقات والمشاكل والضغوط المختلفة المحيطة بعملية تكوين القرارات الإدارية إلى نتائج وأثار سلبية تتفاوت في درجة خطورتها على عملية تكوين القرارات الإدارية من درجة إتخاذ قرارات إدارية غير متكيفة وغير شرعية من الناحية العملية والفنية والعلمية، إلى درجة إتخاذ وإصدار قرارات إدارية غير رشيدة وغير فعالة، إلى درجة التهرب والاحجام من طرف الرئيس الإدارى عن إتخاذ القرار الإدارى والمطلوب وهي أخطر نتيجة تنجم عن تأثير المعوقات والضغوط المختلفة على عملية إتخاذ القرارات الإدارية[2].

(1) الدكتور كمال حمدى أبو الخير، المرجع السابق ص 306 - 322
-شارل ديباش، علم الإدارة، المرجع السابق ص 110 - 111

(2) أنظر في ظاهرة أحجام وتهرب الرؤساء الإداريين من عملية إتخاذ القرارات من حيث أسباب هذه الظاهرة، وصورها ومظاهر وطرق الأحجام والتهريب، أنظر في ذلك: الدكتور محمد عبد الفتاح ياغى، المرجع السابق ص 112 - 114 ، والدكتور سيد الهوارى الإدارة، المرجع السابق ص 488 - 492

ولذا يجب على الرئيس الإدارى والسلطات المساعدة له في عملية تكوين القرارات الإدارية أن تلاحظ وتدرس جيدا وعلميا هذه العوامل المؤثرة في عملية اتخاذ القرارات الإدارية من كافة المعوقات والضغوط الخارجية والداخلية ومعالجتها بطريقة علمية وواقعية وبصورة وقائية حتى تتم وتنجز عملية تكوين القرارات الإدارية بإتخاذ قرارات رشيدة وفعالة ومشروعة من كافة النواحى السياسية والاقتصادية والإجتماعية والقانونية والفنية في ذات الوقت.

وبالانتهاء من دراسة موضوع العوامل المؤثرة في عملية تكوين القرارات الإدارية نكون قد أنتهينا من عملية تكوين القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، أي عملية التكوين والوجود المادى فنيا وعلميا وعمليا للقرارات الإدارية. ونتقل بعد ذلك الى عملية تكوين القرارات الإدارية في نطاق القانون الإدارى، أي الى عملية التكوين والوجود القانونى للقرارات الإدارية، حتى تصبح هذه القرارات منتجة لاثارها القانونية وقابلة للتطبيق والتنفيذ.

المبحث الثاني:

عملية إتخاذ -تكوين - القرارات الإدارية في القانون الإدارى

المقصود بعملية تكوين أو إتخاذ القرارات الإدارية في نطاق تطبيقه - بصفة خاصة، هو العملية القانونية التي تتحرك لتوليد وخلق القرار الإدارى كعمل قانونى له مواصفات وخصائص قانونية ذاتية.

أي أن عملية التكوين القانونى للقرار الإدارى هي عملية الوجود القانونى للقرار الإدارى، حتى يصبح عملا قانونيا مولدا ومنتجا لاثاره القانونية ونافذا أو قابلا للنفاذ.

والقرار أو القرارات الإدارية - تتكون وتوجد قانونيا عندما تتوفر الأركان والشروط القاونية اللازمة لانعقادووجودها كتصرفات قانونية وعلى نحو سليم وشرعى قانونا.

فالبحث في عملية إتخاذ -أو تكوين- القرارات الإدارية في نطاق القانون الإدارى، المقابلة لعملية إتخاذ القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، ينصب على دراسة الأركان والمقومات القانونية للقرارات الإدارية.

وسوف تعرض لهذا الموضوع المتعلق بعملية التكوين القانونى للقرارات الإدارية وذلك بالقدر الضرورى والكافى فقط لبيان معنى عملية تكوين القرارات الإدارية في القانون الإدارى وتجسيد الفرق بين عملية إتخاذ القرارات الإدارية في علم الإدارة وعملية أتخاذ - تكوين - القرارات في القانون الإدارى ولتحسس ومعرفة مدى إرتباط وإتصال عملية التكوين والوجود الفنى والعملي للقرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، بعملية الوجود القانونى للقرارات الإدارية في نطاق القانون الإدارى. والقرارات الإدارية باعتبارها تصرفات قانونية لا توجد ولا تنعقد قانونيا إلا إذا توفرت أركانها القانونية والمعروفة، وهي ركن السبب، ركن الاختصاص، ركن الشكليات والإجراءات ركن المحل. وركن الهدف أو الغاية، وتسلم هذه الأركان جميعها من عيوب عدم السلامة والشرعية، وهي عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات، عيب مخالفة

القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة.

وسنقوم بتوضيح هذه الحقيقة على النحو التالى:

المطلب الأول: أركان القرارات الإدارية

المطلب الثانى: مدى اتصال وإرتباط عملية إتخاذ القرارات الإدارية في علم الإدارة بعملية إتخاذ القرارات الإدارية في القانون الإدارى.

المطلب الأول:

أركان القرارات الإدارية:

وسنقوم بتحديد وتعريف أركان القرارات الإدارية في الفروع التالية:

- **أولا:** ركن السبب في القرارات الإدارية
- **ثانيا:** ركن الاختصاص في القرارات الإدارية
- **ثالثا:** ركن الشكل والإجراء في القرارات الإدارية
- **رابعا:** ركن المحل في القرارات الإدارية
- **خامسا:** ركن الغاية في القرارات الإدارية

أولا: ركن السبب في القرارات الإدارية

وسنعالج موضوع ركن السبب في القرارات الإدارية، عن طريقة معالجة مسألة تعريف ركن السبب في القرارات الإدارية، وبيان عناصر ركن السبب، وكذا تحديد شروط ركن السبب في القرارات الإدارية.

أ) ركن السبب فى القرارات الإدارية، المعنى العام للسبب كركن من أركان القرارات الإدارية هو الفكرة أو الأمر أو الواقعة الخارجية التي تقوم بعيدا ومستقلة عن ذهنية وعقلية وإرادة شخص السلطة الإدارة شخص السلطة الإدارية، وتحركه وتدفعه الى إتخاذ قرار إدارى معين لمجابهة هذا الأمر أو هذه الواقعة.

وقد قدمت عدة محاولات فقهية وقضائية لتعريف السبب في القرار الإدارى، منها التعريف الذي يقول: "إن السبب الملهم MOTIF IMPULSIF ماهو تلك الحالة الخارجية

FAIT EXTERIEUR التي تولد في نفس رجل الإدارة إحتمال إدارة عمل معين"[1].

كما عرف ركن السبب في القرار الإدارى بأنه: ".. تلك الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق العمل الإدارى وتبرر إحتمال إتخاذ.."[2]

وعرف ركن السبب في القرار الإدارى تعريفا آخر مضمونه ".. هو حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة، ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرار ما"[3].

وعرف ركن السبب في القرار الإدارى تعريفا آخر مضمونه الإدارِى، على النحو التالي: أنه حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد أحداث أثر قانونى هو محل ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار"[4].

وتلتقي جل هذه التعريفات وغيرها لركن السبب في القرارات الإدارية على أنه الواقعة المادية أو القانونية التي تحدث وتقوم خارجا وبعيدا عن ذهنية وإرادة السلطة الإدارية المختصة، فتحركها وتدفعها الى إتخاذ قرار إدارى معين في مواجهة هذه الواقعة المادية أو القانونية.

ومن أمثلة الوقائع المادية حالة الحى السكنى المادية التي تجعله مهددا بالسقوط على سكانه أو على من يحيط به من أشخاص وأملاك، فتحرك هذه الواقعة المادية (المشكلة) - رجل السلطة الإدارية المختص - بعد تكييف هذه الواقعة المادية تكييفا قانونيا سليما وتقدير مدى ملاءمة وأهمية وخطورة القرار الذي يجب إتخاذه - وتدفعه إلى إتخاذ قرار إدارى يقضى بإخلاء هذا الحي من سكانه وهدمه.

ومن أمثلة الوقائع القانونية المكونة لركن السبب في القرارات الإدارية الحالة أو الواقعة القانونية التي تتمثل في حالة شغور مركز وظيفي (منصب عمل) وقيام ضرورة شغله بموظف عام تتوفر فيه الشروط المختلفة التي يتطلبها هذا المركز الوظيفي، ويظهر

---

(1) ورد هذا التعريف في رسالة الدكتور سليمان الطماوى، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية 1966 ص 33

(2) الدكتور سليمان الطماوى، نظرية التعسف في استعمال السلطة المرجع السابق ص 34

(3) الدكتور سليمان الصماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة دار الفكر العربي الطبعة الثالثة 1966 ص 194

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا العصرية، الصادر بتاريخ 12 / 7 / 1958 ، مجموعة أبو شادى، المبدأ رقم 1676، أشار إليه الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجى، في رسالته، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، القاهرة، دار النهضة العربية 1971 ، هامش ص 229 ، 230

شخص تتوفر فيه هذه الشروط، فتحرك هذه الواقعة القانونية رجل السلطة الإدارية المختص وتدفعه - بعد قيامه بعملية التكييف القانونى لهذه الواقعة، وتقدير مدى ملاءمة وأهمية وخطورة القرار الذي يجب إتخاذه - تدفعه الى إتخاذ قرار إدارى بتعيين الموظف لشغل المركز الوظيفي (منصب العمل) الشاغر.

ب) عناصر ركن السبب في القرارات الإدارية: ولكي يوجد وينعقد ركن السبب في القرارات الإدارية لابد من توفر عناصره الثلاثة، التي تم اكتشافها عن طريق القضاء الإدارى، وهي عنصر الوجود المادى والقانونى للوقائع وعنصر التكييف القانونى السليم لهذه الوقائع المادية أو القانونية من طرف رجل السلطة الإدارية المختص وعنصر التقدير السليم لمدى ملاءمة وأهمية أو خطورة الوقائع.

والمقصود بعنصر الوجود المادى والقانوى هو أن تكون الواقعة موجودة فعلا واقعا وصحيحة وليست تخيلا أو توهما خاطئا من طرف رجل السلطة الإدارية المختص[1]

أما معنى عنصر التكييف القانونى للوقائع، فهو عملية إسناد الواقعة المادية أو القانونية الموجودة والثابتة لدى رجل السلطة الإدارية المختص والحاقها بطائف القواعد القانونية أو التنظيمية التي تنطبق عليها وتحكمها. وكذا القيام بعملية تكييف وتخصيص وتجسيد هذا القاعدة القانونية أو التنظيمية الواجبة التطبيق على الحالة الفردية والمحددة للواقعة المادية أو القانونية الثابتة والقائمة، حتى تصبح هذه القاعدة القانونية أو التنظيمية قابلة للتطبيق والنفاذ على الواقعة القائمة[2].

و رجل السلطة الإدارية المختص ملزم بالقيام بعملية هذا التكييف القانونى للوقائع المادية أو القانونية قبل إتخاذ القرار الإدارى، والا وقع قراراه معيبا بعيب انعدام السبب من هذه الزاوية.

أما المقصود بعنصر تقدير مدى ملاءمة وأهمية وخطورة الوقائع المادية أو القانونية، فهو ضرورة قيام السلطة الإدارية المختصة أو رجل السلطة الإدارية المختص بتقدير مدى خطورة وأهمية الوقائع القائمة والثابتة ومدى ملاءمتها لإتخاذ قرار إدارى معين بذاته

(1) أنظر في تفاصيل ذلك، الدكتور عصام عبد الوهاب البزرنجى، المرجع السابق ص 321 وما بعدها

(2) أنظر في تفاصيل ذلك، الدكتور عصام عبد الوهاب البزرنجى، المرجع السابق ص 354 وما بعدها

ومناسب وملائم في مواجهة هذه الوقائع، أي تحديد وتقدير قيم هذه الوقائع المتوجبة والمسببة لإتخاذ قرار معين دون غيره، لأن رجل السلطة الإدارية المختص إذا لم يقدم بتقدير وتقييم مدى خطورة وأهمية وملاءمة الوقائع الواقعة والثابتة تقييما وتقديرا سليما وصحيحا، فإنه سوف يتخذ قرار إداريا غير مناسب وغير ملائم.

جـ) شروط قيام ركن السبب في *القرارات الإدارية*، ولكي يوجد وينعقد ركن السبب في القرارات الإدارية بصورة سليمة وصحيحة، تسوغ وتبرر إتخاذ قرارا إدارى معين، لابد أن يكون السبب صحيحا وحقيقيا لا وهميا وصوريا، وأن يكون السبب محققا وقائما وحالا وقت صدور القرار الإدارى[1].

ثانيا: ركن الإختصاص في القرارات الإدارية:

تعريف:

ركن الإختصاص في القرارات الإدارية، يمكن أن نعرفه بأنه الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطيها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة، لشخص معين ليتصرف ويتخذ قرارات إدارية باسم ولحساب الوظيفة الإدارية في الدولة، على نحو يعتد به قانونا. ويمكن أن نستكمل عملية تحديد وتعريف ركن الإختصاص في القرارات الإدارية عن طريق تحديد مصادر ركن الإختصاص أولا، وتحديد صور ركن الإختصاص ثانيا، وبيان عناصر ركن الإختصاص في القرارات الإدارية ثالثا.

أ) مصادر ركن الإختصاص في *القرارات الإدارية*، إن قواعد النظام القانونى للدولة هي التي تحدد الإختصاص للأشخاص والسلطات الإدارية للتصرف وإتخاذ القرارات الإدارية اللازمة لتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية في الدولة.

وتدور مصادر ركن الإختصاص مع مصادر النظام القانوى السائد في الدولة، كما تندرج قواعد الإختصاص وفقا لدرجة قوتها القانونية الالزامية، مع تدرج هرم السلطات الإدارية في الدولة.

---

(1) أنظر الدكتور سليمان الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية المرجع السابق ص 202 - 210

فلهذا نجد القواعد القانونية الدستورية تأتي في قمة تدرج مصادر القواعد القانونية للإختصاص، وتنحصر قواعد الإختصاص الدستورية في تحديد إختصاص رئيس الدولة باعتباره الرئيس الإدارى الأعلى في بعض النظم الدستورية مثل النظام الدستورى الجزائري، فهكذا نجد الفقرات 7، 10، 11، 12 من المادة 111، والمادة 152 من الدستور الجزائري المتعلقة بتحديد الإختصاص الإدارى لرئيس الدولة في النظام الدستورى والإدارى الجزائريثم نجد التشريع بمفهومه الضيق والفني يكون مصدرا من مصادر قواعد ركن الإختصاص في القرارات الإدارية. ومن أمثلة ذلك المواد 63 - 36 من قانون الولاية التي تنظم اختصاصات المجلس الشعبي للولاية، والمواد 150 - 165 من قانون الولاية المتعلقة بتنظيم اختصاص الوالي في النظام الإدارى الجزائري.

ومن الأمثلة القواعد القانونية التشريعية بالمعنى الفنى الضيق والخاص للقانون والتشريع، والتي تشكل مصدرا من مصادر ركن الإختصاص في القرارات الإدارية ، المواد 135 - 170 من قانون البلدية، المتعلقة بتنظيم إختصاص المجلس الشعبي البلدي في النظام الجزائري.

وقد تكون مصادر ركن القرارات الإدارية قرارات إدارية تنظيمية كما هو الحال في تحديد وتنظيم إختصاص الوزارات والوزراء في النظام الدستورى - الإداري الجزائري - حيث يحدد رئيس الدولة، بموجب الفقرتين 7 و10 من المادة 111 من دستور 1976 وكذا المادة 152 من ذات الدستور، وينظم إختصاصات الوزارات والوزراء بموجب قرارات إدارية تنظيمية في صورة مراسيم، وكذا إختصاصات رئيس الدولة بموجب المادة 11، والفقرة 10 والمادة 152 من الدستور الجزائري المذكور أعلاه المتعلقة بتحديد وتنظيم إختصاصات المؤسسات العامة وأجهزتها بموجب مراسيم[1] و قد تكون قواعد مصادر الإختصاص في القرارات الإدارية أحكاما وإجتهادات قضائية، كما هو الحال في أحكام القضاء الإداري المتعلقة بتنظيم إختصاص الموظف الفعلي[2].

---

(1) أنظر المراسيم المختلفة و النافذة، والمتعلقة بينظيم إختصاص الوزارات والوزراء في النظام الإدارى الجزائري، وكذا المراسيم المنظمة والمنشئة للمؤسسات العامة في النظام الإدارى الجزائري

(2) أنظر في أحكام النظام القانوني الموظف الفعلي، الدكتور عبد الحميد حشيش دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، القاهرة مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الأولى، 1974، ص 236 - 249

- DAVID RUZIEL, Les Agents des personnes publiques et les salaires en Droit Français Paris, L. G. D. J. 1960 pp.76-77

كما قد تكون قواعد مصادر الإختصاص في إتخاذ القرارات الإدارية قواعد عرفية، مثل العرف الدستوري الإداري الذي يقضي باختصاص رئيس الدولة بوظيفة المحافظة على النظام العام. فمصدر إختصاص رؤساء الدول في القيام بوظيفة المحافظة على النظام العام في الدولة هو عرف دستوري إداري[1].

هذا ويشترط في القاعدة القانونية المنظمة لركن الاختصاص في القرارات الإدارية. أن تكون شاملة وجامعة مانعة لعناصر وصور ركن الاختصاص، تحدد كل عناصر الإختصاص التي هي العنصر الشخصي، العنصر الموضوعي العنصر المكاني، والعنصر الزمني، وكذا صور الإختصاص من حيث هل هو تقديري أو مقيد، ومن حيث هل هو منفرد أو مشترك.

ب) صور ركن الإختصاص في القرارات الإدارية. الاختصاص في القرارات الإدارية قد يكون إختصاصا مقيدا وقد يكون إختصاصا تقديريا، وقد يكون الإختصاص فرديا أو منفردا، وقد يكون إختصاصا مشتركا.

1) **الإختصاص المقيد والإختصاص التقديري:** يكون الإختصاص في إتخاذ قرار إداري معين مقيدا، عندما تكون السلطة الإدارية المختصة باصداره لا تتمتع بحرية التصرف وسلطة التقرير والملاءمة لأن النظام القانوني قد شمل وأحاط بكل تفاصيل وعناصر وأركان وشروط وظروف التصرف بصورة ملزمة ، ولم يترك مجالا أو عنصرا أو ركنا للتقدير وحرية التصرف. فيكون الإختصاص عندئذ إختصاصا مقيدا.

أما الإختصاص التقديري، فإنه يتقرر ويوجد عندما يتخلف وينقص التنظيم القانوني للتصرف في إحدى عناصر أركان أو شروط أو أكثر من عناصر وأركان وشروط التصرف، ولا يتعرض لها بالتنظيم التفصيلي والملزم فتنعقد سلطة التصرف وتتحرك حرية التقدير والملاءمة لرجل السلطة الإدارية المختص لأنه يتمتع بحرية التصرف وسلطة التقدير في النطاق والمجال الذي تخلف فيه التنظيم القانوني التفصيل والمسبق والملزم في التصرف والقرار[2].

(1) الدكتورة سعاد الشرقاوي، رقابة القضاء على أعمال الضبط، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، مطبوعة دبلوم العلوم الإدارية 1973 - 1974 ص 63

(2) راجع في تفاصيل التفرقة ومعايير التفرقة بين الإختصاص المقيد والإختصاص التقديري في القرارا الإدارية، الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي في رسالته، السلطة، السلطة التقديرية للإدارة ورقابة القضاء، القاهرة، دار النهضة العربية 1971و أنظر أيضا: VENEZIA J : C Le pouvoir discrétionnaire, Paris,L. G.D. J .1959

2) **الإختصاص المنفرد والمستقل، والإختصاص المشترك:** ويكون الإختصاص منفردا أو مستقلا، عندما يمارس رجل السلطة الإدارية أو السلطة الإدارية المختصة في إتخاذ قرارات إدارية بصورة منفردة ومستقلة، لا يشاركه في ذلك أية جهة أو سلطة أخرى. وأغلب صور الإختصاص من هذه الناحية أنه إختصاص منفرد ومستقل. لكن قد يكون الإختصاص مشتركا بين أكثر من سلطة إدارية، وذلك عندما يتدخل التنظيم القانوني ويشترط لصدور بعض القرارات الإدارية اشتراك كل السلطات الإدارية المعنية والمختصة التي يصدر بشأنها القرار الإداري المزمع إتخاذه، ومن أمثلة القرارات الإدارية المشتركة في النظام الإداري، قرارات التوظيف والترقية والفصل من الوظيفة وقبول الإستقالة التي تصدر مشتركة من الوزير صاحب العمل ووزير المالية والوزير المكلف بالوظيفة العامة، وقرارات منح صفة الضبط القضائي لضباط الأمن والدرك الوطني ورجال الأمن العسكري، التي يشترك في إصدارها وإتخاذها كل من وزير الدفاع الوطني ووزير العدالة، ووزير الداخلية أو المديرين المعنين بالأمن.

جـ) عناصر ركن الإختصاص: للإختصاص أربع عناصر يجب أن تحترم وأن تتوفر، حتى لايصاب القرار الإداري بعيب عدم الإختصاص، وهذه العناصر هي العنصر الشخصي، العنصر الموضوعي، العنصر المكاني، العنصر الشخصي والعنصر الزمني.

1) **العنصر الشخصي لركن الإختصاص في القرارات الإدارية:** والمقصود بالعنصر الشخصي في ركن الإختصاص في القرارات الإدارية، هو أن تصدر هذا القرارات وتتخذ من طرف الأشخاص أو الهيئات أو السلطات الإدارية المحددة والمعنية بنصوص التنظيم القانوني للتصرف، والمرخص لها وحدها باتخاذ وإصدار هذه القرارات. والأصل العام هو أن وجوب ممارسة الإختصاص من طرف شخص أو ذات السلطة الإدارية المختصة الأصيلة، ولكن في بعض الحالات ولحكم وأسباب مختلفة قد يمارس بعض من مضمون الإختصاص من طرف أشخاص غير مختص الأصيل - كاستثناء- كما هو الحال في حالتي التفويض الإداري والحلول الإدارية. دون حجب إختصاص الأصيل في حالتي التفويض الإداري والحلول الإداري، حيث يظل الأصيل مختصا ومسؤولا في ذات الوقت عن التصرفات التي يقوم بها نيابة عنه كل من المفوض إليه والحال.

2) **العنصر الموضوعي لركن الإختصاص في القرار الإدارية:** وهو تحديد الموضوعات وطبيعة الأعمال التي يجوز للشخص المختص أن يتخذ ويصدر قرارات إدارية، بحيث لا يجب أن يتخطاها في ممارسة إختصاصه والا وقعت قراراته مشوبة بعيب عدم الاختصاص الموضوعي.

3) **العنصر المكاني لركن الإختصاص في القرارات الإدارية:** والمقصود بالعنصر المكاني لركن الإختصاص هو تحديد وحصر الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية التي يجوز لرجل السلطة الإدارية المختص أن يمارس في نطاقها وحدودها إختصاصه باصدار قرارات إدارية. مثل الحدود الإدارية لوالي الولاية، والدائرة المكانية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

4) **العنصر الزمني لركن الإختصاص في القرارات الإدارية:** وهو تحديد البعد الزمني أو المدة الزمنية المحددة للسلطة الإدارية المختصة لممارسة اختصاصها والتي يجوز لها خلالها إصدار قرارات إدارية، مثل مدة ولاية المجالس الشعبية الولائية والبلدية، ومدة تعيين الولاة والوزراء والمديرين العامين للمؤسسات.

هذه هي عناصر ركن الإختصاص الأربعة التي يجب توافرها وإحترامها جميعا في ذات الوقت والا وقع القرار الإداري مشوبا بعيب عدم الإختصاص.

ثالثا: ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية

المقصود بركن الشكل والإجراءات هو مجموعة الشكليات والإجراءات التي تكون القالب أو الإطار الخارجي الذي يظهر ويبرز ارادة السلطة الإدارية في اتخاذ وإصدار قرار إدارى معين في مظهر خارجي معلوم حى ينتج آثاره القانونية ويحتج به إزاء المخاطبين به، ذلك أن القرار الإدارى - باعتباره عملا قانونيا إراديا - يتطلب الإعلان عنه في مظهر خارجي يكشف ويبين ويظهر مضمون هذه الإرادة الداخلية للسلطة الإدارية بواسطة ركن الشكل والإجراءات.

ولإعطاء مزيد من التوضيح لركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية، سنتعرض أولا لبيان أهمية ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية، ثم بيان أهم أنواع الشكليات والإجراءات التي تشكل ركن الشكل في القرارات الإدارية.

أ ـ أهمية ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية، إن لركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية أهمية قصوى وحيوية بالنسبة للمصلحة العامة وبالنسبة للمصلحة الخاصة للأفراد.

1) **أهمية ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية بالنسبة للمصلحة العامة**، إن لركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية دورا هاما وحيويا في حماية المصلحة العامة وتحقيق أهدافها. فهو أولا يقوم بدور تجسيد وإبراز إرادة السلطة الإدارية الباطنة في إتخاذ قرار إدارى معين، في صور ومظاهر خارجية معلومة ومعروفة لدى المخاطبين بهذا القرار فيلتزمون بتنفيذه إختيار أو جبرا.

كما يقوم ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية بذات الدور الذي يقوم به قانون الإجراءات والمرافعات المدنية والتجارية والجنائية التي تعصم وتحمى القضاة من مخاطر ومزالق التسرع والثورة والغضب وتوفر لها عوامل وخطوات التأني والرصانة وسداد الرؤية وسلامة الوصول إلى عين الحقيقة وكبد العدالة في القضية.

حيث يقوم ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية بالزام السلطات الإدارية المختصة بضرورات إتباع وإتخاذ إجراءات والقيام ببعض الشكليات المقررة في القوانين واللوائح الإدارية ومبادئ وأحكام القضاء قبل وخلال وبعد إتخاذ وإصدار القرارات الإدارية. ويؤدي ذلك إلى حماية المصلحة العامة من مخاطر ومزالق وهفوات الزلل والتسرع والثورة والغضب والارتجال[1]. كما يلعب ركن الشكل والإجراءات دورا حيويا في تدعيم وتقوية مبدأ الشرعية في الدولة، إذ يوسع في مصادر ومظاهر ونطاق أحكام الشرعية الشكلية للقرارات الإدارية.

2) **أهمية ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية للمصلحة الخاصة** ؛ كما يلعب ركن الشكل والإجراءات دورا حيويا في حماية مصالح وحقوق وحريات الأفراد من انحرافات وتعسف وتسرع وإرتجال السلطات الإدارية أثناء القيام بأعمال وظائفها. لذا سنجد بعد قليل أن جل الشكليات الجوهرية والإجراءات الوجوبية في القرارات الإدارية قد قررها المشرع والقضاء الإداري بهدف تأكيد وضمان حماية حقوق وحريات ومصالح

(1) الدكتور عبد الفتاح حسن :التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري: مجلة العلوم الإدارية التي تصدر عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الثامنة، أغسطس، أوت 1966، ص 175
- الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 244
- RENE HOSTIOU, Procédure et Formes de l'Acte Unilatéral, Paris L.G.D.J. 1975, pp. 9 - 11

الأفراد من مخاطر زلل وإرتجال وتسرع السلطات الإدارية في ممارسة مظاهر السلطة العامة أثناء القيان بوظائفها ،لأن هذه الشكليات الجوهرية والإجراءات الوجوبية توفر للسلطات الإدارية فرص التروي الهادئ والتبصر والتدبر الحكيم والرؤية الواضحة والتأني في الوصول الى حقيقة بسلامة ومعقولية وشرعية.

ب - أنواع الشكليات والإجراءات المكونة لركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية: لقد تزايدت وتنوعت أنواع ومظاهر ركن الشكل والإجراءات، نظرا لأهمية وحيوية الدور الظاهر في حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة - السابق الإشارة إليها - فأصبح الأن يفرق ويميز بين نوعين أساسين من الشكليات، هما الشكليات والإجراءات[1].

1) الشكليات في القرارات: هناك جملة من الشكليات تشكل في مجموعها المظهر الخارجي للقرارات الإدارية، مثل شكلية كتابة القرارات في وثيقة معينة وبشكل محدد، وشكلية تسبيب القرارات الإدارية، وشكلية التوقيع على القرارات، وشكلية تثبيت تواريخ صدور القرارات الإدارية، وشكلية نشر وتبليغ القرارات المخاطبين بها.

وتنقسم هذه الشكليات من حيث مدى قوة تأثيرها وفاعليتها في شرعية وعدم شرعية القرارات الإدارية الى شكليات جوهرية، وشكليات ثانوية أو غير جوهرية.ومعيار التمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات غير الجوهرية هو مدى تدخل أو عدم تدخل المشرع في النص والحث على ضرورة التزام واتباع هذه الشكلية أو تلك، وكذا نوعية وقيمة المصلحة والهدف الذي تحميه هذه الشكلية أو تلك.

فهكذا تكون الشكليات جوهرية وأساسية وحيوية، عندما يتدخل المشرع أو السلطة التنظيمية وتقرر ضرورة إحترام وأعمال هذه الشكليات أثناء إتخاذ قرار إداري معين، كما هو الحال في حالة النص على ضرورة تسبيب القرارات في حالات معينة، والنص على ضرورة تبليغ أو نشر القرار الصادر. وكذا تعتبر الشكليات جوهرية إذا كانت مقررة لحماية حقوق وحريات الأفراد ومصالحهم الجوهرية، مثل شكلية التسبيب في القرارات

(1) الدكتورة سعاد الشرقاوي، رقابة القضاء، على أعمال الضبط، المرجع السابق ص 71 - 72
- RENE HOSTIOU, Procédure et Formes de l'Acte Unilatéral, Paris L.G.D.J. 1975, pp. 12 - 13

الإدارية المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة[1]. وفي القرارات المتضمنة عقوبات تأديبية أو بوليسية (ضبطية).

وشكلية النشر والتبليغ في القرارات الإدارية التي تخاطب الأفراد ويحتج بها عليهم. بينما تعتبر الشكليات غير جوهرية إذا لم ينص على اتباعها المشرع، وكانت مقررة لحماية الإيقاع الروتيني والعمل الإداري الداخلي للمنظمة الإدارية، ويمكن تداركها بالإصلاح والتعديل والتصحيح عند اللزوم من طرف السلطات الإدارية المعنية.

2) **الإجراءات:** وهي مجموعة الإجراءات والمراحل السابقة على عملية إتخاذ القرارات الإدارية، وتدخل في تكوينها وتشكيل محتواها وهي - أي الإجراءات- تؤثر في مدى شرعية القرارات الإدارية في جميع الحالات، لأنها تعتبر جزءا من القرارات الإدارية المتخذة.

فإذا ما تخلفت هذه الإجراءات المنصوص عليها قانونا لإتخاذ قرار إداري ما، فإن القرار يقع باطلا ويجوز الطعن فيه إداريا أو قضائيا[2].

ومن أمثلة الإجراءات التي تدخل في تشكيل ركن الشكل والإجراءات، الإجراء الاستشاري، وإجراء إحترام المدة القانونية المقررة وإجراء القيام بالتحقيقات اللازمة قبل إتخاذ القرارات الإدارية وإجراءات التصويت ونظام المدولات في القرارات الإدارية تتخذ بالمدوالة، وإجراءات إحترام حق الدفاع في القرارات الإدارية التي تتضمن عقوبات الإجراءات المضادة.

رابعا : ركن المحل في القرارات الإدارية

ركن المحل في القرارات الإدارية، هو الأثر القانوني المباشر والحال المترتب عن صدور القرار الإداري، ويؤدي الى إحداث تغيير في الهيكل القانوني السائد، وذلك عن طريق إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني كان قائما وموجودا، فمحل قرار التعيين في وظيفة ما، هو الأثر القانوني المباشر والحال المتولد عن هذا القرار

---

(1) أنظر المواد المادتين 5 و 6 من قانون نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة، الصادر بموجب الأمر رقم 76 - 48 بتاريخ 25 مايو 1976

(2) أنظر في تفاصيل ذلك RENE HOSTIOU المرجع السابق ص 25 وما بعدها، الدكتورة سعاد الشرقاوي، المرجع السابق ص 71 وما بعدها

والمتمثل في إسناد شخص معين إلى مركز وظيفي شاغر، وإضفاء علاقة وصفة الموظف العام على هذا الشخص.

ويشترط في ركن المحل في القرارات الإدارية أن يكون مشروعا، أي غير مخالفا للقانون في معناه الواسع بصورة واضحة ومباشرة، وغير مخالف للقانون في صورتي الخطأ في تفسير القانون والخطأ في تطبيق القانون من طرف السلطة الإدارية المختصة بإصدار القرارات الإدارية.

خامسا: ركن الغاية أو الهدف في القرارات الإدارية:

يعرف ركن الهدف في القرارات الإدارية بأنه الأثر البعيد والنهائي وغير المباشر الذي يستهدفه متخذ القرار الإداري في قراره[1]. وأهداف القرارات الإدارية جميعا تدور وتتمحور حول تحقيق المصلحة العامة في مفهوم العلوم الإدارية والقانون الإداري، وهي أهداف ضمان حسن سير المرافق والمنظمات الإدارية بانتظام واطراد وعلى أفضل صورة، وأهداف المحافظة على النظام العام في مفهوم القانون الإداري.

فهكذا نجد القرارات الإدارية الصادرة بشأن موضوعات تنظيم المرافق العامة والمؤسسات الإدارية، والتعيين والنقل والترقية، والتأديب والفصل من الوظيفة العامة، تستهدف كلها تحقيق أهداف بعيدة ونهائية هي المحافظة على ضمان حسن سير المرافق والمؤسسات العامة الإدارية بانتظام وإطراد لاشباع الحاجات العامة المختلفة في المجتمع.

كما تستهدف كل القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية المختصة بوظيفة الضبط الإداري، تحقيق أهداف المحافظة على النظام العام في الدولة من أمن عام وسكينة عامة وصحة عامة.

هذه هي أركان القرارات الإدارية، التي يجب وجودها وقيامها جميعا وفي ذات الوقت لوجود القرارات الإدارية وتكوينها من الناحية القانونية، كما يجب أن تكون هذه الأركان جميعها سليمة وخالية من عيوب عدم الشرعية، وهي عيب انعدام السبب، عيب عدم الإختصاص، عيب مخالفة الشكل والإجراءات، عيب مخالفة القانون، وعيب الإنحراف في استعمال السلطة. فالواضح من خلال استعراض عمليتي إتخاذ القرارات

(1) أنظر في التعريفات المختلفة لركن الهدف التي تتمحور كلها حول هذا المعنى لركن الهدف في القرارات الإدارية، أنظر في ذلك، الدكتور سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، المرجع السابق ص 40 ومابعدها

الإدارية في نطاق علم الإدارة، وفي نطاق القانون الإداري الفرق والإختلاف الظاهر والبين، بين مفهوم ومضمون عملية إتخاذ وتكوين القرارات الإدارية في علم الإدارة، ومفهوم ومضمون عملية تكوين وإتخاذ القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري.

ولكن يبقى التساؤل قائما ومطروحا من حيث هل هناك إرتباط وإتصال بين عملية إتخاذ القرارات الإدارية وتكوينها في كل من علم الإدارة والقانون الإداري؟. وكيف نحقق عملية المزج والإدماج بين العمليتين في آن واحد من الناحية العلمية والنظرية ومن الناحية العملية والفنية تطبيقا للمنهجية والطريقة الحديثة في دراسة العلوم الإدارية، وفي معالجة الإدارة العامة نظريا وتطبيقا وبصورة شمولية وجامعة للجوانب والمقتضيات الفنية والواقعية والعلمية والقانونية في ذات الوقت. وذلك ما سنحاول الإجابة عنه في المحاولة التالية.

المبحث الثالث:

محاولة في البحث عن مدى الصلة والارتباط بين عملية اتخاذ القرارات الإدارية في علم الإدارة وعملية إتخاذ القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري

تتمركز وتتمحور هذه المحاولة في البحث عن مدى العلاقة والإرتباط بين الوجود المادي والفني والعلمي والقانوني للقرارات الإدارية، وكيف يتم هذا الإرتباط والإندماج والتكامل بين الجوانب العلمية والفنية والعملية والقانونية في صناعة وخلق قرار إداري متكامل رشيد وسليم من كافة الجوانب الفنية والعلمية والقانونية في ذات الوقت.

ويتم القيام بهذه المحاولة في الفرعين التاليين:

- **المطلب الأول:** مدى إرتباط واتصال عملية اتخاذ القرارات الإدارية في علم الإدارة بعملية اتخاذ وتكوين القرارات الإدارية في القانون الإداري.
- **المطلب الثاني:** كيفية الجمع بين علم الإدارة والقانون الإداري في دراسة عملية اتخاذ القرارات الإدارية.

المطلب الأول:

مدى الإرتباط والعلاقة بين عملية إتخاذ - تكوين- القرارات الإدارية، في علم الإدارة، وعملية إتخاذ- تكوين- القرارات الإدارية في القانون الإداري

لقد سبق التعرف في المبحث الأول على حقيقة عملية إتخاذ وتكوين القرارات في نطاق علم الإدارة ، أي التعرف عن عملية الوجود المادي والفني والعلمي للقرارات الإدارية، وأنها أي عملية إتخاذ القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة تتم وتنجز عن طريق القيام بعدة أعمال مادية وفنية وعلمية بسيكولوجية خلال مراحل متسلسلة ومتتابعة ومتلاحقة ومتداخلة ومتشابكة ومنتظمة.

وهذه المراحل التي تشكل وتكون القرارات الإدارية ماديا وفنيا وعلميا وبسيكولوجيا مرحلة تحديد المشكلة الإدارية والإحساس بها والتعرف عليها، وتشخيصها ومرحلة جمع الحقائق والمعلومات والبيانات المتعلقة بالمشكلة الإدارية وتحليلها علميا من أجل تقدير مدى أهمية وخطورة وملاءمة المشكلة، ولتصور وتوقع البدائل والحلول الملاءمة والناجحة في حل هذه المشكلة الإدارية الموجودة والقائمة، ودراسة كل بديل أو حل على حدة وفقا لمعايير علمية ومنطقية محددة، والقيام بترتيب هذه البدائل والحلول وفقا لدرجة ملاءمتها وفاعليتها وأهميتها في حل المشكلة الإدارية. ثم مرحلة إختيار البديل أو الحل الأفضل لحل المشكلة الإدارية بطريقة رشيدة وفعالة وملائمة، وعند نهاية المرحلة الرابعة والأخيرة هذه، وهي مرحلة اختيار البديل الأفضل والأمثل لحل المشكلة الإدارية تتم عملية اتخاذ القرار الإداري في مفهوم علم الإدارة.

كما تم التعرف في المبحث الثاني من هذه الدراسة على حقيقة عملية إتخاذ وتكوين القرارات الردارية في نطاق ومفهوم القانون الإداري. وأن عملية التكوين والوجود القانوني للقرارات تتم وتنعقد عن طريق توفر ووجود جملة من العناصر والأركان القانونية، هي ركن السبب،ركن الرختصاص، ركن الشكل والإجراءات، ركن المحل، وركن الغاية أو الهدف، والسلامة والصحة القانونية لهذه الأركان من كافة عيوب عدم الشرعية وهي عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة الشكل والاجراءات وعيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة.

ومن خلال تحليل وتشخيص العناصر والأركان القانونية لاتخاذ واصدار القرارات الإدارية في نطاق مفهوم القانون الاداري. يتكشف ويتبين - بعد الملاحظة العلمية الدقيقة - أن عملية اتخاذالقرارات الإدارية في نطاق ومفهوم علم الإدارة بكل عناصرها المادية والفنية والعلمية والبسيكولوجية وبكل مراحلها المختلفة هي جزء متصل ومرتبط ومختلط بعملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم « القانون الاداري».

وفي اعتقادنا الخاص أن كل عملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم علم الإدارة، بكل أعمالها وعناصرها ومقوماتها المادية والعملية والفنية والعلمية والنفسية وبكل مراحلها المختلفة والمتلاحقة والمشابكة، وبكل عواملها وظروفها، هي التي تشكل وتكون في نهاية الأمر ركن السبب في القرارات الإدارية، أي تكون العناصر والوقائع

المادية والفنية والعلمية والنفسية لركن السبب في القرارات الإدارية، وكذا تحقق بصورة علمية وفعالة ورشيدة عملية تقدير مدى أهمية وخطورة وملاءمة الوقائع المادية والفنية والعلمية والنفسية لاتخاذ قرار اداري معين في مواجهة هذه الوقائع المادية والفنية والنفسية (المشكلة الإدارية).

وللتدليل على صحة الفكرة السابقة نحاول أن نطابق ونكيف عملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم علم الإدارة مع عناصر ركن السبب في القرارات الإدارية بالمفهوم القانوني.

وعليه فقد تم التعرف على حقيقة أن السبب كركن للقرارات الإدارية هو الواقعة المادية أو القانونية التي تقوم وتحدث خارجيا وبعيدا عن ذهنية ونفسية وارادة رجل السلطة الإدارية المختص، وتحركه وتدفعه إلى اتخاذ قرار اداري معين.

وتم كذلك التعرف على أن عناصر ركن السبب في القرارات الإدارية هي ثلاثة وهي:

1) الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية.

2) التكييف القانوني للوقائع المادية أو القانونية.

3) تقدير وملاءمة مدى أهمية وخطورة وملاءمة الوقائع المادية أو القانونية لاتخاذ قرار إداري معين.

وبالقيام بعملية المطابقة والتكييف بين عملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم علم الإدارة وركن السبب في القرارات الإدارية، نكشف ونتأكد من أن مرحلة وجود المشكلة الإدارية وتحديدها وتعريفها وتشخيصها، هي التي تكون عنصر الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية لركن السبب في القرارات الإدارية.

وأن مرحلة جمع الحقائق والمعلومات والبيانات وتحليلها، ومرحلة تحديد البدائل والحلول المختلفة، ومرحلة اختيار البديل أو الحل الأفضل لحل المشكلة الإدارية القائمة، إن هذه المراحل الثلاثة الزخيرة لاتخاذ القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، هي التي تشكل وتكون بكل محتوياتها عنصر تقدير وملاءمة مدى أهمية وخطورة وملاءمة الوقائع المادية أو القانونية (المشكلة الإدارية أو المشكال الإدارية)، في ركن السبب في القرارات الإدارية.

فالوقائع المادية والقانونية التي توجد وتظهر خارجا وبعيدا عن ذهنية ونفسية وارادة رجل السلطة الإدارية المختصة، فتحركه وتدفعه دفعا إلى اتخاذ قرار اداري معين، فهذه الوقائع المادية أو القانونية هي المشاكل الإدارية بالمفهوم العلمي للوقائع المادية أو القانونية.

وعملية تقدير وملاءمة مدى خطورة وأهمية وملاءمة الوقائع المادية أو القانونية (المشاكل الإدارية)لاتخاذ قرار اداري معين متجاوب ومتناسب ومتلائم ومتطابق مع قيمة وحجم أهمية وخطورة وملاءمة الوقائع المادية أو القانونية (المشاكل الإدارية).

إن عملية التقدير والملاءمة للوقائع في ركن السبب لا يمكن الاضطلاع بها وتحقيقها وانجازها بطريقة فنية وعلمية وعملية ونفسية رشيدة وسليمة صحيحة إلا عن طريق وبواسطة أعمال واجراءات مراحل جمع المعلومات والبيانات والحقائق المحيطة بالوقائع المادية أو القانونية (المشاكل الإدارية القائمة)، وجمع وتحديد أكبر عدد ممكن من الحلول والافتراضات والبدائل ودراستها وتحليلها وتقييمها وترتيبها، والاختيار الواعي والرشيد للبديل والحل الأفضل والأقوى في حل المشكلة الإدارية أي الاتخاذ الإداري المناسب والمتجاوب مع أهمية وخطورة وملاءمة الوقائع القائمة والموجودة.

وتبقى علاقة عملية تكوين القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة ببقية أركان القرارات الإدارية في القانون الإداري هي ذات العلاقة بين ركن السبب وبقية أركان القرارات الإدارية الأخرى.

فواضح جدا مدى الارتباط والاتصال والعلاقة بين عملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم علم الإدارة، وعملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم القانون الإداري.

المطلب الثاني:

كيفية الجمع بين علم الإدارة والقانون الإداري في دراسة عملية اتخاذ القرارات الإدارية:

بعد الاطلاع والاقتناع بحقيقة امتزاج وتكامل كل من عملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم علم الإدارة وعملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم علم الإدارة وعملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم القانون الإداري. فإنه

يمكن القول والتقرير بأن دراسة علمية أو قانونية بعملية اتخاذ القرارات الإدارية لا تطبق طريقة الجمع والمزج بين علم الإدارة والقانون الإداري في نفس الوقت في دراسة وتحليل وتأصيل وتركيب عملية اتخاذ القرارات الإدارية، تكون دراسة ناقصة وعاجزة عن حصر وهضم وفهم كافة الجوانب والحقائق العملية والفنية والعلمية والقانونية لعملية اتخاذ القرارات الإدارية.

لكي تتم عملية اتخاذ واصدار القرارات الإدارية من طرف السلطةالإدارية المختصة بطريقة علمية وعملية وقانونية رشيدة وفعالة وشرعية وملاءمة، لابد من تسخير واستخدام قواعد وطرق وأساليب علم الإدارة المتعلقة بالتعرف على المشاكل الإدارية وتحديدها وتشخيصها، في التحقق والتأكد من عنصر الوجود المادي للوقائع والأسباب المادية أو القانونية بطريقة علمية وواقعية فنية سليمة وناجعة. وكذا ضرورة استخدام قواعد وطرق وأساليب علم الإدارة المتعلقة بمراحل جمع المعلومات والبيانات والاحصاءات والحقائق وتحليلها، تحديد البدائل والحلول، ومرحلة الاختيارللبديل الأفضل في تقييم وتقدير مدى أهمية وخطورة الوقائع والأسباب المادية أو القانونية وملاءمتها لاتخاذ واصدار القرار الإداري الرشيد والسليم. واستخدام كافة الأركان والعناصر القانونية للقرارات الإدارية ومبدأ الشرعية في تكييف القرارات الإدارية قانونيا، حتى تصدر هذه القرارات وتوجد بصورة متكاملة، وشاملة لكافة الجوانب والعناصر العلمية والفنية والعملية والقانونية في ذات الوقت، وذلك حتى تتم عملية دراسة واتخاذ القرارات الإدارية بطريقة علمية وقانونية صحيحة وكاملة ووفقا لدواعي الطرق الحديثة لدراسة العلوم الإدارية والإدارة العامة.

الفصل الثالث

عملية تصنيف القرارات الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة

الفصل الثالث

عملية تصنيف القرارات الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة

وينقسم هذا الفصل إلى إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: أنواع القرارات الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة.

المبحث الثاني: أنواع القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري

المبحث الأول:

أنواع القرارات الإدارية في علم الإدارة

تقسم القرارات الإدارية في علم الإدارة إلى عدة تقسيمات وأنواع مختلفة وفقا للجهود المبذولة في عملية اتخاذها، ووفقا لنوعية وطبيعة الوظائف التي تحققها، ولنوعية وطبيعة الطريقة التي تتم بموجبها عملية تكوين واتخاذ القرارات الإدارية وكذا تتنوع القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة العامة طبقا لدرجة المركز الوظيفي الذي يحتله مصدر القرارات الإدارية كما تتنوع القرارات الإدارية تبعا لمدى فرديتها وعموميتها، ولدى فعاليتها وقوتها.

فهكذا يمكن استخراج التقسيمات والأنواع التالية للقرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة:

1) القرارات المبرمجة والقرارات غير المبرمجة.
2) القرارات الديمقراطية والقرارات البيروقراطية.
3) قرارات المستويات الإدارية العليا وقرارات المستويات الوسطى وقرارات المستويات الإدارية الدنيا، والقرارات الولائية والقرارات الرئاسية.
4) القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية العامة.
5) القرارات الإدارية الاحتمالية والأولية والقرارات الإدارية القطعية أو النهائية.

المطلب الأول:

القرارات الإدارية المبرمجة والقرارات الإدارية غير المبرمجة

تقسم القرارات الإدارية وفقا للجهود المبذولة في اتخاذها إلى قرارات ادارية مبرمجة وقرارات ادارية غير مبرمجة وهذا التقسيم للقرارات هو التقسيم الأساسي في نظر «سيمون» صاحب نظرية القرارات الإدارية في علم الإدارة[1]

---

(1) هربرت سيمون - المرجع السابق، ص 41.
الدكتور محمد علي شهيب - المرجع السابق، ص 330.

والقرارات الإدارية المبرمجة هي تلك الطائفة من القرارات الإدارية التي تتسم بالتكرار والروتينية، والتلقائية والسهولة في اتخاذها[1]. وتعتبر القرارات الإدارية المبرمجة قرارات مبرمجة لأنها تصدر في نطاق ووفقا لمواضيع ومواقف متكررة ومشاكل معروفة مسبقا ومبرمجة تفصيلا بواسطة نظام اجرائي تفصيلي ومشاكل لكافة جوانب المواقف أو المشاكل، وخطوات وطرق واجراءات اتخاذ القرارات بشأنها. بحيث كلما تجددت المشاكل تحرك ميكانيزم اتخاذ القرارات الإدارية المبرمجة تلقائيا وفوريا وبدون أي مجهود خلاق من طرف متخذ القرارات الإدارية المبرمجة بأنها سهلة وبسيطة من حيث اتخاذها حيث تعتمد على التجارب والخبرة والاجراءات السابقة والمتكررة، كما تعتبر القرارات الإدارية المبرمجة، الميدان الأصيل والأساسي لاستعمال العقول الإلكترونية في عملية تكوين واتخاذ القرارات الإدارية[2].

ومن أمثلة القرارات الإدارية المبرمجة القرارات المتعلقة بمنح الفواتير والايصالات للزبائن، وقرارات منح الرواتب والعلاوات دوريا طبقا للاجراءات والنصوص المتعلقة بعملية الأجور في المنظمة، وقرارات تجهيزات المكاتب الإدارية في المنظمة الخ...[3].

أما القرارات الإدارية غير المبرمجة فهي تلك الطائفة من القرارات المتعلقة بمواقف ومشكلات ادارية متجددة وذات أبعاد متعددة، وتمتاز بالعمق والتعقيد، فالقرارات الإدارية المبرمجة تعتبر قرارات جديدة من حيث محتوى موضوعها وطبيعة المشاكل المتعلقة بها، ومن حيث اتخاذها، لذلك تعتبر القرارات الإدارية غير المبرمجة قرارات خلاقة وابداعية[4].

والقرارات الإدارية غير المبرمجة تمتاز بالخصائص التالية:

1) تمتاز بالصعوبة والتعقيد والدقة في اتخاذها، لأنها تتطلب معالجة جديدة غير متكررة وبكيفية روتينية.

2) قرارات مستجدة (جديدة) لأنها تعطي حلا جديدا لمشكلة أو لموقف اداري جديد، ولأنها تتم في ظل اجراءات وأساليب مغايرة وجديدة، كما أنها تعتبر مستجدة

(1) راجع في تفاصيل معنى القرارات المبرمجة، هربرت سيمون - المرجع السابق، ص 41-43 .

(2) هربرت سيمون - المرجع السابق، ص 49 - 58.

(3) هربرت سيمون - المرجع السابق، ص 41.

(4) الدكتور محمد عبد الفتاح يافي - المرجع السابق، ص 96.

لأنها تنتج وتولد وضعا جديدا في أهداف ووسائل ونظام المؤسسة. كما أنها تعتبر قرارات مستجدة (متجددة) لأنها تحدث تغييرا جذريا في السياسات والاجراءات والأساليب السائدة[1].

وتعتبر القرارات الإدارية غير المبرمجة الميدان الأصيل لاستعمال العمليات الرياضية والأبحاث الميدانية ومناهج البحث العلمي الأخرى في عملية اتخاذها[2].

ومن أمثلة القرارات الإدارية غير المبرمجة، القرار الإداري المتعلق بفتح فرع جديد لشركة في احدى البلدان[3]. وكذا المتعلق بإنتاج سلعة جديدة[4].

المطلب الثاني:

القرارات الإدارية الديمقراطية والقرارات الإدارية البيروقراطية

تنقسم القرارات الإدارية ـ في نطاق علم الإدارة ـ ووفقا لأسلوب اتخاذها ـ إلى نوعين هما: القرارات الديمقراطية والقرارات البيروقراطية.

والقرارات الإدارية الديمقراطية: تتم عملية تكوينها واتخاذها بمشاركة كل من الرؤساء والقادة الإداريين والمرؤوسين المنفذين طبقا لدواعي وشروط مبدأ الديمقراطية الإدارية[5].

أما القرارات الإدارية البيروقراطية: فهي تلك القرارات التي تتم عملية اتخاذها بأسلوب بيروقراطي بحت، حيث ينفرد القادة والروساء والإداريون فيها بسلطة اتخاذ هذه القرارات الإدارية دون أية مشاركة من طرف المرؤوسين المفذين والمخاطبين بالقرارات الإدارية[6].

---

(1) الدكتور محمد على شهيب - المرجع السابق، ص 330 - 331.

(2) الدكتور محمد علي شهيب - المرجع السابق، ص 330 - 331.

(3) هربرت سيمون - المرجع السابق، ص 47 - 51.

(4) هربرت سيمون - المرجع السابق، ص 42.

(5) الدكتور محمد على شهيب - المرجع السابق، ص 331.

(6) الدكتور نواب كنعان - المرجعالسابق، ص 178 - 188.

المطلب الثالث:

قرارات المستويات الإدارية العليا وقرارات السمتويات الإدارية الوسطى وقرارات السمتويات الإدارية الدنيا

تنقسم وتتفرع القرارات الادرية في نطاق علم الإدارة ـ وفقا لمكانة مصدر القرارات الإدارية وموقعه في مستويات هيكل النظام الإداري للدولة أو المنظمة الإدارية إلى ثلاثة أنواع هي: ـ قرارات المستويات العليا.

ـ قرارات المستويات الوسطى.

ـ قرارات المستويات الدنيا.

فإذا كان هيكل النظام الإداري للدولة أو المنظمة الإدارية له ثلاثة مستويات هي المستوى الأعلى أو القمة، والمستوى المتوسط أو الوسطى والمستوى القاعدي أو الأدنى. فإنه يوجد في كل مستوى قادة ورؤساء اداريون يحوزون ويمارسون سلطة اتخاذ القرارات الإدارية كما في نطاق اختصاصات منصب العمل والمركز الوظيفي الذي يحتله على أساس مبادئ الاختصاص والتخصص، وتقسيم العمل والتفويض الإداري واللامركزية.

والقرارات الإدارية العليا، هي القرارات الإدارية التي تصدرها السلطات الإدارية الموجودة في قمة هرم هيكل النظام الإداري للدولة أو المنظمة الإدارية وغالبا ما تتعلق قرارات المستويات الإدارية العليا بموضوع الأهداف والمبادئ والاستراتيجيات العليا للعمل الإداري في الدولة أو المنظمة الإدارية، دون التعرض للبرامج والتفاصيل والوسائل والأساليب والطرق اللازمة لتحقيق هذه الأهداف والمبادئ والسياسات الاستراتيجية[1]

أما القرارات الإدارية الوسطى، فهي تلك القرارات التي يصدرها القادة والرؤساء الإداريون المتواجدون في المستويات الوسطى في هيكل الإدارة العامة للدولة أو المنظمة الإدارية، وتتعلق هذه القرارات الإدارية بتحديد البرامج والوسائل والطرق والأساليب والتفاصيل اللازمة لتنفيذ القرارات الأصلية العليا وتحقيق السياسات والأهداف والاستراتيجيات المحددة والمرسومة من طرف القادة والرؤساء الإداريين المتواجدين في قمة هرم النظام الإداري[2].

---

(1) الدكتور عمار بوحوش - الاتجاهات الحديثة في علم الادارة، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.

(2) الدكتور ابراهيم تتو، د. هنرك، هـ. البرز - المرجع السابق، ص 16.

أما القرارات الإدارية الدنيا، فهي طائفة القرارات الإدارية التي تصدر من طرف الرؤساء المباشرين والتنفذيين المتواجدين في المستويات القاعدية والدنيا، لهيكل النظام الإداري في الدولة أو في المنظمة الادرية. وغالبا ما تتعلق هذه القرارات الإدارية بحل بعض المشاكل الفنية والانساية الجزئية والواقعية، التي تنجم أثناء القيام بعملية تنفيذ القرارات الوسطى والعليا[1].

المطلب الرابع:
القرارات الإدارية الفردية والقرارات الردارية التنظيمية

وتنقسم القرارات الإدارية ـ وفقا لمحتواها ومضمونها ومدى فرديتها ـ وعموميتها إلى قرارات ردارية فردية وقرارات تنظيمية.

والقرارات الإدارية الفردية الذاتية هي القرارات التي تتعلق بحالة معينة بذاتها أو مجموعة حالات بذاتها، أو بفرد معين بذاته أو بمجموعة أفراد محدودين بذواتهم على سبيل الحصر.

أما القرارات الإدارية العامة ـ التنظيمية ـ فهي طائفة القرارات الادراية التي تتعلق بحالات غير محددة يذاتها، أو بمجموعة أفراد أو مراكز قانونية غير محدودين بذواتهم.

ونظرا لوجود هذا التقسيم للقرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري أصلا وأساسا، لذلك ستأتي افرصة للعودة لهذا التقسيم مرة أخرى عند التعرض لتقسيم وتصنيف القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري، ونعطي الأمثلة لهذين النوعين من القرارات الإدارية.

المطلب الخامس:
القرارات الإدارية الأولية والقرارات الإدارية القطعية

فالقرارات الإدارية تتنوع ـ وفقا لدرجتها وقوتها ومدى نهائيتها ـ إلى قرارات ادارية أولية وقرارات ادارية قطعية أو نهائية.

---

(1) الدكتور محمد عبد الفتاح يافي- المرجع السابق، ص 95.

والقرارات الإدارية الأولية والتي يمكن تسميتها بالقرارات الإدارية الولائية، هي تلك القرارات الإدارية التي تصدر بصورة أولية من سلطات ادارية ولائية تدنو سلطات ادارية رئاسية، لها حق التدخل والاعتراض على القرارات الإدارية الولائية"[1].

أما القرارات الإدارية القطعية أو النهائية، فهي القرارات الإدارية الباتة والحاسمة وتصدر من سلطات ادارية رئاسية نهائية، لا يمكن الطعن فيها اداريا بعد ذلك لأنها تصدر من سلطات ادارية رئاسية توجد في قمة هرم النظام الإداري للمنظمة الإدارية.

---

(1) الدكتور عمار بوحوش ـ المرجع السابق، ص 181.

المبحث الثاني:

أنواع القرارات الإدارية
في نطاق القانون الإداري

تنقسم القرارات الإدارية وتتنوع بتعدد وتنوع الزوايا التي تنظر منها إلى القرارات الإدارية، وهذه أهم أنواع القرارات الإدارية التي نتعرض لها بإيجاز للوصول لأنواع القرارات الإدارية التي تشكل هيكل وبناء هرم تدرج القرارات الإدارية.

المطلب الأول:
أنواع القرارات الإدارية من حيث التكوين[1]

تنقسم القرارات الإدارية من حيث تكوينها إلى قرارات ادارية بسيطة وقرارات ادارية مركبة أو مختلطة.

أ ـ القرارات الإدارية البسيطة، وهي القرارات الإدارية التي تصدر بصفة مستقلة وقائمة بذاتها غير داخلة ولا مرتبطة بعمل قانوني آخر. مثال القرارات الإدارية البسيطة قرارات التعيين، الترقية، التأديب، الفصل، منح رخصة حمل السلاح، وأغلب القرارات الإدارية قرارات بسيطة.

ب ـ القرارات الإدارية المركبة أو المختلطة، وهي القرارات الإدارية التي لا تصدر قائمة بذاتها ومستقلة عن عمل قانوني آخر، بل تصدر مرتبطة ومصاحبة لأعمال ادارية أخرى، فقد تأتي هذه القرارات سابقة أو معاصرة أو لاحقة لعمل اداري قانوني آخر ومرتبطة به. مثال ذلك القرارات السابقة والمعاصرة واللاحقة للعقود الإدارية ولعملية نزع الملكية العامة، ولعمليات الانتخابات.

وأهمية تقسيم القرارات الإدارية إلى قرارات ادارية بسيطة وقرارات إدارية مركبة أو مختلطة، تظهر هذه الأهمية في مجال تبيق نظرية الأعمال الإدارية القابلة للإنفصال، ونظرية الدعوى الموازية (الطعن المقابل)[2].

---

(1) الأستاذ الدكتور محمود حافظ ـ القرار الاداري، 1975، ص 71 وما بعدها.

(2) أظر في تفاصيل نظرية القرارات الادارية المركبة: الدكتور عبد الحميد كمال حشيشي، القرارات القابلة للإنفصال وعقود الادارة. القاهرة، دار النهضة العربية ـ بدون تاريخ، ص 55 وما بعدها.

المطلب الثاني:
أنواع القرارات الإدارية من حيث الخضوع أو عدم الخضوع لرقابة القضاء

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مدى خضوعها أو عدم خضوعها لرقابة القضاء إلى النوعين التاليين:

1) **القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء**، في كافة صور رقابة القضاء، رقابة الإلغاء والتعويض وصورة رقابة التفسير ورقابة فحص الشرعية. وأغلب القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء كأصل عام، تطبيقا لمبدأ المشروعية الذي يسود الدولة الحديثة التي هي دولة القانون حيث تخضع جميع الهيئات والسلطات العامة في الدولة للقانون في مفهومه العام شكليا وموضوعيا (الشرعية الشكلية والشرعية الموضوعية) ولذا تخضع الأعمال الإدارية ومن بينها القرارات الإدارية للقانون ولرقابة القضاء إلغاء وتعويضا وتفسيرا وفحصا للشرعية.

2) **القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء**: وهي طائفة القرارات الإدارية التي تشكل ما يعرف بنظرية أعمال الحكومة أو أعمال السيادة وطائفة القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء بناء على نص قانوني خاص .الإستثناءات الخاصة التي تنص عليها عادة بعض النصوص القانونية).

المطلب الثالث:
أنواع القرارات الإدارية من حيث الاثار المترتبة عليها

تنقسم القرارات الإدارية من حيثا لاثار المتولدة عليها إلى الأنواع التالية:

- القرارات الإدارية النافذة في مواجهة الأفراد،
- والقرارات الإدارية غير النافذة في مواجهتهم،

ومعظم القرارات الإدارية هي قرارات تخاطب الأفراد ونافذة في مواجهتهم.

أما القرارات الإدارية غير النافذة في مواجهة الأفراد، والتي لا يحتج بها في حقهم ومصالحهم فهي التي تشكل ما يعرف باسم «اجراءات التنظيم الداخلي» وأمثلة اجراءات التنظيم الداخلي كثيرة منها على الخصوص المنشورات والتعليمات

الدورية والأوامر المصلحية والتوجيهات الصادرة من السلطات الإدارية الرئاسية والموجهة للموظفين والعاملين العامين.

فإجراءات التنظيم الداخلي لا تلزم إلا العاملين العامين فقط كأصل عام، وقد قام جدل ونقاش فقهي حول الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي من حيث هل هي قرارات ادارية بالمعنى الفني والقانوني للقرارات الإدارية أم لا؟ وقد توصل القضاء الإداري إلى حل في نطاق الإجابة عن هذا التساؤل نتعرض له بإيجاز .

الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية:

(الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي) تتكون التعليمات والأوامر الرئاسية من الأوامر والتعليمات والمنشورات والتوجيهات والمذكرات والتوصيات، التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة إلى العاملين المرؤوسين بقصد توجيههم وأرشادهم ومراقبتهم وتبصيرهم بالقوانين واللوائح العامة، والقرارات الإدارية الواجب عليهم تنفيذها، ومراعتها خلال اضطلاعهم بالقيام بمهامهم وأعمالهم والتزاماتهم الوظيفية وتفسير هذه القوانين واللوائح والقرارات من طرف السلطات الرئاسية عن طريق الأوامر والتعليمات والتوجيهات الرئاسية.

كما تشكل هذه الأوامر والتعليمات والتوجيهات الرئاسية أداة القادة والروساء الإداريين في ارشاد مرؤوسيهم إلى الطرق والأساليب والإجراءات التنظيمية والتنفيذية اللازمة لتنظيم وتسيير المؤسسة أو المرفق الإداري من أجل ضمان حسن سيرها بانتظام وبإطراد وبكفاءة ورشاد لتحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية ورشاةد.

وتسمى أنواع الأوامر والتعليمات والتوجيهات الرئاسية بإجراءات التنظيم الداخلي للمرفق لأنها تتعلق أساسا وفقط بالعلاقات الداخلية بين عمال النظام الإداري للدولة أو المرفق أو المؤسسة وبين الروساء والمرؤوسين، وبالأوضاع القانونية والتنظيمية الداخلية للإدارة العامة، وتقتصر على مخاطبة العاملين للإدارة فقط، ولا غيرهم من الأفراد[1].

وتبعا لذلك سنستخدم اصطلاح «إجراءات التنظيم الداخلي» (الأوامر والتعليمات الرئاسية) كمترادفين في هذه الدراسة.

---

(1) شارل دبباش، المنازعات الادارية ـ المرجع السابق، ص 646 - 672
جون ريفرو، القانون الاداري ـ المرجع السابق، ص 98 - 99

وكثيرا ما تثار إشكالات وتساؤلات قانونية حول إجراءات التنظيم القانوني في نطاق القانون الإداري، والقضاء الإداري، تدور كلها وتتمحور حول حقيقة الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي (الأوامر والتعليمات والتوجيهات الرئاسية) عملية أساسية وأصلية في دراسة وبحث هذه الإجراءات والتعليمات والأوامر الرئاسية.

فلتكييف وتحديد حقيقة الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية (إجراءات التنظيم الداخلي) - أهمية كبيرة نظرية وعملية.

1) **الأهمية النظرية والعلمية لدراسة وتحديد الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي:** (الأوامر والتوجيهات والتعليمات الرئاسية) تتجلى هذه الأهمية النظرية والعلمية لدراسة وتكييف الطبيعة القانونية لاجراءات التنظيم الداخلي في تحديد ما إذا كانت إجراءات التنظيم الداخلي أو التعليمات والأوامر الإدارية الرئاسية تعتبر أعمالا قانونية وتولد وتخلق أثارا قانونية في عالم القانون، عن طريق انشاء أو تعديل أو الغاء للمراكز القانونية في النظام القانوني السائد في الدولة وتصبح بذلك تشكل وتكون مصدرا من مصادر مبدأ الشرعية، يجب أن تسلط عليها الرقابة القضائية بكافة الدعاوى القضائية وخاصة دعوى الالغاء، أم لا.

وهل تعتبر إجراءات التنظيم الداخلي هذه القرارات إدارية تشكل بذاتها نوعا أو طائفة مستقلة وقائمة بذاتها من طوائف وأنواع القرارات الإدارية[1].

كما تجيب هذه الدراسة عن التساؤل حول مكانة ودرجة التعليمات والأوامر الإدارية الرئاسية (اجراءات التنظيم الداخلي) في نظام تدرج الأعمال القانونية في الدولة، ومكانتها ومرتبتها في تدرج أعمال الإدارة والعامة وتحدد الأثار والنتائج المنطقية لذلك.

2) **الأهمية العملية وتكييف الطبيعة القانونية لاجراءات التنظيم الداخلي:** أن لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية، وسائر اجراءات التنظيم الداخلي أهمية عملية وتطبيقية تتمثل في توضيح وتحديد هل أن هذه الإجراءات تعتبر من الأعمال القانونية التي تدخل في نطاق الرقابة القضائية على

(1) الاستاذ الدكتور محمد حافظ: القرار الإداري - المرجع السابق ، ص 150

أعمال الإدارة العامة، الغاء وتعويضا ودفعا بعدم الشرعية وبالغموض، أم هي مجرد اجراءات تنفيذية وفنية، ومجرد ملاءمات واطلاقات ادارية ومن خصوصيات الإدارة العامة تأتيها وتقوم بها السلطات الإدارية الرئاسية المختصة في نطاق السلطة التقديرية التي تتمتع بها، ومن ثم تخرج من نطاق رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، ويمتنع على جهات القضاء المختصة بالمنازعات الإدارية في الدولة بسط رقابتها على هذه الإجراءات والأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية المختصة خلال ممارسة سلطة اصدار الأوامر والتعليمات وإجراءات التنظيم الداخلي، فإن لجهة القضاء المختص أن تتدخل وتبسط رقابتها، للتأكيد من أن هذه الأوامر والتعليمات والإجراءات الرئاسية مشروعة من حيث ركن الهدف أو لا، ويحكم بالغاء أو بصحتها وشرعيتها وفقا لما تتوصل اليه رقابته لهذه التصرفات والإجراءات.

كما أن عملية الدراسة والبحث عن الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات وسائر الإجراءات الإدارية الرئاسية من جانب جهة القضاء المختص بالمنازعات الإدارية في الدولة، تشكل في حد ذاتها نوعا من الرقابة على مدى شرعية وسلامة هذه الأوامر والإجراءات الرئاسية من الناحية القانونية، وفي ذلك ضمانة من ضمانات حماية واحترام مبدأ الشرعية ومبدأ سيادة القانون في الدولة.

- ***تكييف الطبيعة القانونية لاجراءات التنظيم الداخلي:***

وستتم عملية تكييف الطبيعة القانونية لاجراءات التنظيم الداخلي هذه على النحو التالي:

أولا: التكييف القانوني لطبيعة إجراءات التنظيم الداخلي في الفقه.

ثانيا: التكييف القانوني لطبيعة اجراءات التنظيم الداخلي (الأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية) في القضاء.

أولا: تكييف الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية (اجراءات التنظيم الداخلي) في الفقه:

توجد في فقه القانون الإداري ثلاثة أراء مختلفة حول الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية (اجراءات التنظيم الداخلي)

1) فهناك جانب من الفقه يرى أن التعليمات والأوامر صور إجراءات التنظيم الداخلي ليست لها الطبيعة والقيمة القانونية، وبالتالي لا تعتبر قرارات إدارية لأنها من وجهة نظرهم لا تنشئ ولا تخلق جديدا في عالم القانون، فهي لا تنشئ أثارا قانونية جديدة حيث أنها لا تمس المراكز القانونية بالخلق أو بالتعديل أو بالإلغاء، فهي مجرد إجراءات وأعمال إدارية تنفيذية داخلية تتعلق أساسا بتفسير وتجسيد القواعد القانونية والتنظيمية السابقة، والمتعلقة بالوظيفة الإدارية في المرفق أو المؤسسة دون أن تضيف أو تعدل أو تلغى فيها وفي أثارها القانونية، إذن هذه الإجراءات والتعليمات والأوامر والتوجيهات الإدارية الرئاسية تفقد عنصرا ومقوما هاما من مقومات وعناصر اعتبارا التصرفات والأعمال الإدارية أعمالا إدارية قانونية وهو أنها لا تولد أثارا قانونية جديدة في علم القانون لأنها لا تنشئ حالات أو مراكز قانونية جديدة ولا تعدل ولا تلغى الحالات والأوضاع والمراكز القانونية القائمة والنافذة[1].

وينجم عن هذا الرأي في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية بأنه لا يجوز أعمال الطعن فيها بدعوى الالغاء القضائي، لأن دعوى الالغاء لا يمكن تحريكها وقبولها الا إذا كانت ضد قرارات ادارية نهائية منشئة ومولدة لاثار قانونية.

ولكن هذه الأوامر والتعليمات والإجراءات الرئاسية - بالرغم من طبيعتها هذه - فهي ملزمة للعاملين العامين المرؤوسين المخاطبين بها، يجب أن يتقيدوا بها وينفذوها والا تعرضوا للعقوبات التأديبية المقررة[2].

2) وهناك جانب آخر من فقه القانون الإداري يعترف بالطبيعة القانونية وصفة القرارات الإدارية لاجراءات التنظيم الداخلي (الأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية) اعترافا جزئيا ونسبيا أي في مواجهة العاملين العامين المرؤوسين فقط، دون أن تكون لها صفة أو طبيعة قانونية في مواجهة الأفراد من غير العامين المرؤوسين المخاطبين[3].

(1) الأستاذ الدكتور محمود حافظ: القرار الإداري - المرجع السابق ص 182
الدكتور وهيب عياد سلامة - التدابير الداخلية - القاهرة، نشاة المعارف بالاسكندرية 1983 ص 13 وما بعدها

(2) الاستاذ الدكتور طعمية الجرف - القانون الإداري - المرجع السابق ، ص 182

(3) الأستاذ الدكتور محمود حافظ: القرار الإداري - المرجع السابق ص 158

فهذه التعليمات والإجراءات الداخلية لا يحتج بها على الأفراد العاديين، لانهم يجهلون محتوياتها ولا تهمهم، وبالتالي لا يجوز لهم أن يطعنوا فيها بالالغاء[1].

ويوجد جانب آخر من فقه القانون الإداري يرى أنه لا يجب أن تقر قاعدة عامة وحكم عام في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية لاجراءات التنظيم الداخلي، بأنها أعمال ادارية قانونية (قرارات ادارية) وليست كذلك، وإنما يجب أن نرجع الى اعتماد عناصر وشروط القرارات الإدارية المعروفة

- كمقياس ومعيار للحكم على اجراءات التنظيم الداخلي (الأوامر والتعليمات من حيث هل هي قرارات ادارية أم لا، فإذا ماأدت الأوامر والتعليمات الرئاسية الى أحداث جديد في عالم القانون بأن مست الأوضاع القانونية للعاملين العامين بالانشاء أو التعديل أو بالالغاء فهي تعتبر قرارات ادارية، تشكل مصدرا من مصادر المشروعة ويجوز الطعن فيها أمام جهة القضاء المختص بدعوى الالغاء من ذوي الشأن والمصلحة.

أما إذا لم تولد وتحدث ذلك فانها تعتبر مجرد اجراءات تنفيذية داخلية لا تكون مصدرا من مصادر الشرعية ولا يجوز بالتالي الطعن فيها بدعوى الالغاء[2].

ويعتبر هذا الرأي سليما جدا، في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية التي يصدرها الرؤساء الإداريون للعاملين العامين المرؤوسين، وسائر اجراءات التنظيم الداخلي الأخرى. ويجب في هذه المسألة اعتماد الحل والموقف القضائي - من حيث أنه يجب أن ينظر الى كل أمر أو تعليمة أو اجراء رئاسي على حدة وفحصه وبحثه من حيث هل ولد جديدا في عالم القانون، بأن مس الأوضاع القانونية بالإنشاء أو بالتعديل أو بالإلغاء، أو لا، وعلى ضوء نتائج ذلك يمكن فقط في رأينا اعتبار هل هذا الأمر أو التعليمة أو الأجر من أوامر وتعليمات واجراءات الرؤساء الإداريين قرار اداري له الصفة الطبيعية القانونية أم لا.

(1) جون ريفيرو: القانون الإداري - المرجع السابق ص 98

(2) د . محمود حافظ: القرار الإداري - المرجع السابق ص 153 وهو رأي فالين أساسا

ثانياً: تكييف الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية (اجراءات التنظيم الداخلي) في القضاء الإداري:

يقوم القضاء الإداري وخاصة القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري المصري بدور حيوي وأساسي في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية لاجراءات التنظيم الداخلي (الأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية).

ويقوم موقف القضاء الإداري في تحديد الطبيعة القانونية لأوامر وتعليمات الرؤساء الإداريين على أساس التمييز بين أنواع وطوائف هذه الأوامر والتعليمات،

فهكذا يفرق القضاء الإداري الفرنسي بين طائفتين أساسيتين لأوامر وتعليمات الرؤساء الإداريين هما: التعليمات واجراءات الضبط الداخلي للمرفق لتكييف وتحديد الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية وتحديد ما له منها الصفة والطبيعة وما يعتبر قرارات ادارية، وما لا يعتبر كذلك[1].

فنرى في فرع أول كيفية تحليل القضاء الإداري الطبيعة القانونية في طائفة التعليمات والمنشورات الإدارية الرئاسية، ثم في فرع ثان طريقته وموقفه.

أ- تكييف الطبيعة القانونية للتعليمات والمنشورات: إن المنشورات والتعليمات التي تصدرها السلطات الإدارية الرئاسية المختصة للمرؤوسين، هي الأعمال التي تتضمن أساسا تحديد وتخصيص وتفسير القواعد والأحكام القانونية والتنظيمية العامة، والأصل أن التعليمات والمنشورات الإدارية الرئاسية هي منشورات وتعليمات لائحية تنفيذية، تتضمن تفسير وتخصيص وتجسيد القواعد والنصوص القانونية والتنظيمية العامة للعاملين العامين المرؤوسين من أجل تنفيذها وتطبيقها، وكذلك الأصل أن التعليمات والمنشورات الإدارية الرئاسية ليست بأعمال قانونية (القرارات ادارية) أي ليست لها طبيعة قانونية - لانها لا تولد جديدا فهي عالم القانون، ولا تؤثر في النظام القانوني للوظيفة العامة، وفي الأوضاع والمراكز القانونية الوظيفية للعاملين العامين المرؤوسين بالانشاء والتجديد والتعديل والالغاء فدورها يقتصر فقط - كأصل عام - على التفسير والكشف عن الأثار والإوضاع والمراكز القانونية السابقة الموجودة في القواعد والأحكام القانونية والتنظيمية العامة المنشئة.

---

(1) شارل ديبيش: المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 673 - 675
الدكتور محمود حافظ: القرار الإداري - المرجع السابق ص 151

ولكن، ونظرا لتمتع السلطات الإدارية الرئاسية المختصة وخاصة الوزراء والمديرون العامون للمؤسسات الإدارية - بالسلطة التقديرية الواسعة - من أجل القيام بوظائفهم في قيادة كافة العمليات والوظائف الإدارية، ومنها عملية تنظيم وتسيير المرافق العاملة بانتظام واطراد، وبكفاية ورشادة، وفقا للمبادئ الفنية والعلمية والقانونية والسياسية والاجتماعية المتعلقة بالوظيفة الإدارية في الدولة، فنظرا لتمتع طائفة القادة والرؤساء الإداريين بالسلطة التقديرية، فان التعليمات والمنشورات التي يصدرونها في نطاق السلطة التقديرية غالبا ما تتضمن خلق واحداث آثار قانونية جديدة في النظام القانوني للوظيفة العامة، وفي الأوضاع والمراكز القانونية الوظيفية للعاملين العامين، فتكون بذلك هذه التعليمات والمنشورات منشئة ومقررة لاوضاع ومراكز قانونية أي تكون قرارات ادارية ذات طبيعة قانونية، وتشكل في ذات الوقت مصدرا من مصادر الشرعية في النظام القانوني في الدولة ويجوز لذوي الشأن الطعن فيها بدعوى الالغاء، عندما تكون غير شرعية[1].

فالقضاء الإداري الفرنسي يميز بين التعليمات الدورية الإدارية الرئاسية اللائحية - التنظيمية، وبين التعليمات الدورية التفسيرية.

فالتعليمات الدورية التنظيمية تعتبر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي قرارات ادارية لها صفة وطبيعة قانونية، وبالتالي يقبل الطعن بدعوى الالغاء[2].

أما التعليمات الدورية التفسيرية التي تصدر لتفسير القواعد والأحكام القانونية والتنظيمية العامة السابقة، فإن القضاء الإداري الفرنسي لا يعترف لها بالطبيعة والصفة القانونية، وبالتالي لا يقبل الطعن فيها بدعوى الالغاء لأنها ليست بقرارات ادارية.

ومن الأمثلة على ما يعتبره القضاء الإداري الفرنسي من التعليمات الدورية التفسيرية التي لا يقبل الطعن فيها بالالغاء:

---

(1) شارل ديبيش: المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 673 - 674

(2) أنظر شارل ديبيش: المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 673 . ومن أحكام القضائية التي اعتبر فيها مجلس الدولة الفرنسي التعليمات الدورية الاتحية قرارات ادارية وقبل دعوى الغاءضدها، الأحكام التالية:
* حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 29 نوفمبر 1954 في قضية، حيث حكم بالغاء تعليمة غير مشروعة بسبب عيب عدم الاختصاص، أنظر جان ريفو القانون الاداري، المرجع السابق ص 98 شارل ديبيش: المنازعات الادارية، المرجع السابق ص 573
* وحكم مجلس الدولة الفرنسي، الصادر في 13 جانفي 1975 بخصوص التعليمات المتعلقة بالعمال الأجانب المهاجرين في فرنسا، وحكمه الصادر في 8 فيفري 1967 في قضية النقابة الوطنية للتعليم الثانوي.

- الارشادات والتوجيهات العامة التي يوجهها الرئيس الإداري الى مرؤوسيه[1]
- التعليمات والدوريات التي لا تولد أي أثر قانوني في مواجهة الأفراد من العاملين العامين[2].
- تلك التعليمات والدوريات التي تفسر قوانين أو لوائح عامة وتحدد معانيها دون أن تضيف جديدا[3].
- تلك التعليمات الدورية التي تتضمن التذكير بوجود قرارات ادارية داخلية أو تنظيم داخلي.
- التعليمات التي تتضمن على مجرد توصيات فقط[4].

وتقوم سياسة القضاء الإداري الفرنسي في عملية التمييز والتفرقة بين التعليمات التنظيمية والتعليمات التفسيرية على أساس اعتبارين أساسين هما:

1) إن قيام القضاء الإداري بفحص وتحليل التعليمات والأوامر الإدارية الرئاسية للكشف عن طبيعتها التنظيمية أو التفسيرية تسمح للقضاء الإداري ببسط رقابته على مدى شرعية أو عدم شرعية الأوامر والتعليمات الصادرة من الرؤساء الإداريين ولا سيما أن هذه التعليمات والدوريات هي مجهولة على مواطنين ولا تخاطبهم وبالتالي لا يجوز لهم الطعن فيها بتحرك رقابة القضاء (رقابة الالغاء) ضدها لذلك تعتبر عملية تحريك وأعمال معيار التفرقة والتمييز بين التعليمات التنظيمية اللائحية والتعليمات التفسيرية فرصة ثمينة لتحريك رقابة القضاء على طائفة التعليمات الإدارية الرئاسية[5]

2) إن عملية التمييز بين التعليمات والمنشورات التنظيمية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري وخاصة الالغاء وبين التعليمات والمنشورات الدورية التي تعتبر من خصوصيات السلطة الإدارية الرئاسية تصدرها في نطاق سلطتها التقديرية وفي نطاق

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 27 جانفي 1934 في قضية

(2) شارل ديبيش: المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 674 وحكم الدولة الفرنسي الصادر في 9 مارس 1951 في قضية

(3) شارل ديبيش: المنازعات الإدارية، المرجع السابق وحكم مجلس الدولة الفرنسي الذي ذكره و الصادر في 24 مايو 1974 في قضية.

(4) حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي ذكره و الصادر في 11 أفريل 1951 في قضية. الفدرالية الوطنية الفرنسية لصناعة الملابس، ذكره شارل ديبيش في مؤلفة: المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 674 وهامشها.

(5) شارل ديبيش: المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 675

حريتها واطلاقاتها في الملاءمة والتي تخرج عن نطاق رقابة القضاء وخاصة رقابة الالغاء، تعبر هذه التفرقة عن ايمان القضاء الادارى الفرنسي بحتمية استقلالية السلطة الإدارية في بعض الحالات والمجالات، وتمتعها بحرية التقدير والتصرف بعيدا عن رقابة القضاء، حتى تتصرف بحرية وفقا لما تراه ملائما ومناسبا وضروريا لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطرارد وبكفاية، وهذا مظهر من مظاهر حنكة وسياسة القضاء الإداري الفرنسي الحكيمة في هذا الموضوع.

هذا ما قرره القضاء الإداري الفرنسي بخصوص تكييف وتحديد الطبيعة القانونية لطائفة التعليمات والدوريات، أما بالنسبة لطائفة اجراءات الضبط الداخلي للمرفق، فقد كان موقفه عن تكييفها القانوني كالتالي.

ب - تحديد الطبيعة القانونية لاجراء الضبط الداخلي للمرفق[1]: اجراءات الضبط والانضباط الداخلي للمرفق هي مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة الرئاسية المختصة لتنظيم أحكام الانضباط الداخلي للمرفق أو المؤسسة الموضوعة تحت مسؤوليتها. وقد يكيف القضاء الإداري الفرنسي هذه الطائفة من اجراءات التنظيم الداخلي للمرفق بأنها مجرد اجراءات ضبط داخلي تتعلق أساسا بالعلاقة بين الرئيس والمرؤوسين، وهي كأصل عام لا تعتبر قرارات ادارية أي ليست لها الطبيعة القانونية، حيث أنها لا تنشئ ولا تولد آثارا قانونية اذ أنها لا تمس الأوضاع والمراكز القانونية للعاملين المرؤوسين بالتعديل أو بالغاء أو الانشاء، فهي مجرد اجراءات يصدرها الرؤساء الإداريون في نطاق السلطة التقديرية التي يتمتعون بها من أجل الاضطلاع بمسؤولياتهم في تنظيم وتسيير المرافق العامة المسؤولين عنها بانتظام وباطراد وبكفاية[2].

ولكن القضاء الإداري تطبيقا لاسلوبة وسياسته المرنة والحكيمة لا يقرر قاعدة عامة وجامدة بخصوص تحديد الطبيعة القانونية لاجراءات الانضباط الداخلي للمرفق ويدرس ويفحص كل حالة على حدة ويقرر بشأنها ما إذا كان الاجراء قد أثر ومس النظام

(1) شارل ديبيش: المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 676 . د. محمود حافظ: القرار الإداري، المرجع السابق ص 152

(2) حكم الدولة الفرنسي الصادر في 21 أكتوبر 1936 في قضية " لوت" ورد ذكر ذلك في مرجع شارل ديبيش: المنازعات الإدارية ص 676 وهامشها.

القانوني للمعنى بالتعديل والالغاء أم لا ويقرر وفقا لما يتوصل اليه بحثه هل يقبل الالغاء ضد الاجراء أم لا.

فهكذا مثلا اعتبر مجلس الدولة الفرنسي الإجراء الذي أصدره مدير ثانوية بشأن منع تلميذ من حمل اشارة خاصة مجرد اجراء انضباطي داخلي لا يجوز الطعن فيه بدعوى الالغاء، لأنه لا يؤثر في المركز القانوني للمعنى[1].

بينما اعتبر في حكم آخر الأجراء الذي أصدره مدير ثانوية بمنع تلميذ من الانتقال الى قسم أعلى قرار اداري يؤثر في المركز القانوني للمدعى ولذا قبل دعوى الالغاء المرفوعة ضده[2].

كما كيف الاجراء الانضباطي القاضي بطرد تلميذ من ثانوية بأنه قرار اداري له الطبيعة القانونية، وقبل تبعا لذلك الطعن فيه بدعوى الالغاء[3].

فهكذا يمتاز موقف القضاء الإداري الفرنسي في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية لهذه الفئة من اجراءات التنظيم الداخلي بالمرونة وعدم التقيد بمبدأ عام وجامد. وإنما يفحص كل اجراء على حدة ويحلل أثاره ثم يقرها هل هو مجرد اجراء داخلي من اجراءات الانضباط الداخلي للمرفق أم هو قرارات ادارية يجوز الطعن فيها بدعوى الالغاء أمام جهات القضاء المختص.

وهو تقريبا نفس الموقف الذي سلكه القضاء الإداري المصري بخصوص قرارات النقل النوعي والمكاني للعاملين العامين المرؤوسين[4].

يتبين من كل المواقف والنظريات السابقة أن الرأي الراجح في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للتعليمات والأوامر والتوجيهات الإدارية الرئاسية التي يصدرها الرؤساء الإداريون المختصون في مواجهة مرؤوسيهم بخصوص تنظيم وتسيير المرافق والمؤسسات المسؤولون عنها يجب الاعتماد على مضمونها من حيث هل تتوفر فيها عناصر ومقومات القرارات الإدارية أم لا والحكم على ضوء ذلك، هل تعتبر قرارات

---

(1) حكم الدولة الفرنسي الصادر في 21 أكتوبر 1935 في قضية "لوت" ورد ذكر ذلك في مرجع شارل دبيش: المنازعات الإدارية ص 676 وهامشها

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي، الصادر في 6 يوليو (جويلية) 1949 في قضية اندرار

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 19 أفريل 1952 في قضية فيلارد. ورد ذلك في المؤلف السابق لشارل دبيش: المنازعات الإدارية ص 676 وهامشها

(4) أنظر في تفاصيل ذلك: د. محمود حافظ (القرار الإداري، المرجع السابق ص 155 - 159

ادارية لها آثار قانونية أم مجرد اجراءات داخلية. والمتفق عليه هو أن كل الأوامر والتعليمات والتوجيهات والارشادات التي يصدرها الرؤساء الإداريون المختصون لمرؤوسيهم تعتبر ملزمة لهؤلاء المرؤوسين يجب عليهم طاعتها والخضوع لها والا تعرضوا للعقوبة التأديبية وذلك وفقا لما يقضي به واجب العامل والتزامه القانوني بطاعة ما يصدره له رؤساؤه المختصون.

- **القرارات الإدارية المنشئة والقرارات الإدارية الكاشفة:**

القرارات الإدارية المنشئة هي تلك القرارات الإدارية التي يترتب عليها تغيير في الهيكل والبناء القانوني النافذ في الدولة وذلك عن طريق خلق مركز قانوني جديد لم يكن موجودا أو تعديل أو الغاء مركز قانوني موجود وقائم مثل قرار التعيين في الوظيفة العامة وقرار منح رخصة أو قرار غلق محل تجاري لمخالفته لقواعد النظام العام.

أما القرارات الإدارية الكاشفة أو المقررة فهي تلك القرارات التي لا يترتب على إصدارها تغيير في هيكل النظام القانوني السائد في الدولة حيث لا تنشئ هذه القرارات مراكز قانونية

- عامة أو خاصة - ولا تعدل ولاتلغي مراكز قانونية كانت موجودة وقائمة من قبل، فمهمة هذه القرارات الكاشفة تنحصر في كشف وتأكيد مركز قانوني أو وضع قانوني موجود وقائم من قبل، مثال ذلك القرار الذي يصدر من أجل الكشف عن وجود قرار سابق وتأكيده[1].

وتقسيم القرارات الإدارية الى قرارات منشئة وقرارات كاشفة أمر محل نقد من جانب بعض رجال الفقه من حيث أن القرار الإداري بالمعنى الفني والقانوني الصحيح هو العمل القانوني الانفرادي والملزم الذي يخلق ويولد دائما أثرا قانونيا وما لم يحدث أثرا قانونيا عن طريق انشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو الغاء وانما يعتبر مجرد عمل أو اجراء مادي فقط.

---

(1) الاستاذ الدكتور محمود حافظ، المرجع السابق ص 161 وما بعدها

المطلب الرابع:
أنواع القرارات الإدارية من مصدرها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث السلطات الإدارية التي تتخذ هذه القرارات الى عدة أنواع مختلفة وفقا لتنوع وتعدد السلطات الإدارية المختصة على كافة مستويات هرم هيكل النظام الإداري السائد في الدولة[1].

إن هيكل النظام الإداري في الدولة يتكون من العديد من المستويات للسلطات الإدارية التي تملك الصفة القانونية بشأن اتخاذ القرارات الإدارية اللازمة لإدارة وتسيير شؤون ومهام الوظيفة التنفيذية والإدارية في الدولة. وفي قمة هذه الهياكل والسلطات الإدارية العليا، توجد المناصب السياسية العليا بالبلاد والتي تتجسم في سلطات رئيس الدولة، ثم الوزير الأول، ثم مجلس الوزراء، ثم الولاة، ثم رؤساء الهيئات والوحدات الإدارية المحلية، والمديرون العامون للمؤسسات العامة والشركات الوطنية. وتتعدد هذه السلطات الإدارية التي تحوز الصفة القانونية لاتخاذ واصدار القرارات الإدارية في نطاق اختصاصها الموضوعي والمكاني والشخصي والزمني.

وبناء على ذلك يمكن تحديد الأنواع الرئيسية للقرارات الإدارية من حيث مصدرها على النحو التالي:

1) **المراسيم:** وهي مجموعة القرارات الإدارية التي يتخذها ويصدرها رئيس الدولة بصدد ممارسة وظيفته الإدارية المحددة بنصوص الدستور أو بموجب العرف الدستوري، ومثال ذلك القرارات التي يصدرها رئيس الدولة بشأن تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين، وقرارات منح الالقاب والرتب (المادة 77 من الدستور الجزائري الصادر في 1996).

2) **قرارات مجلس الوزراء:** وذلك في ظل النظام البرلماني فقط، حيث يهيمن مجلس الوزراء: على الوظيفة التنفيذية والإدارية.

---

(1) الاستاذ الدكتور طعمية الجرف: القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة 1973، ص 502
الأستاذ الدكتور ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية ، دار النهضة العربية، القاهرة 1970ص 30 وما بعدها.

3) **قرارات الوزراء:** وهي تلك القرارات الإدارية يصدرها كل وزير على حدة في حدود الاختصاصات الموضوعية لوزارته وقد تصدر القرارات الوزارية مشتركة بين وزارتين أو أكثر وتسمى هذه القرارات "بالقرارات الإدارية المشتركة.

4) **قرارات ولاة الولايات** (مديرو المقاطعات الإدارية): وهي طائفة القرارات التي يصدرها ولاة الولايات (مديرو المقاطعات الإدارية) في نطاق الاختصاصات الموضوعية والمكانية والزمانية والشخصية المقررة لهم بقانون الولاة والنصوص المكملة له.

5) **قرارات الهيئات والأجهزة الإدارية اللامركزية** (الإقليمية والمصلحية): مثل قرارات رؤساء المجالس الشعبية الولائية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية في النظام الجزائري، وقرارات المديرين العامين للمؤسسات العامة والدواوين والشركات الوطنية.

المطلب الخامس:

أنواع القرارات الإدارية من حيث مداها

وتنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها، أي من حيث عمومية أو عدم عمومية اثارها القانونية، الى قرارات ادارية فردية أو ذاتية، وقرارات ادارية تنظيمية ولائحية.

والقرارات الإدارية الفردية أو الذاتية: هي تلك القرارات التي تصدر بشأن شخص قانوني معين بذاته أو بشأن حالة معينة بذاتها أو بشأن حالات أو أشخاص معينين بذواتهم، وهذه القرارات الفردية تمتاز بأنها تستنفذ أو تستهلك فحواها ومضمونها بمجرد تطبيقها ومثالها قرارات التأديب وقرارات الترقية في الوظيفة العامة.

أم القرارات الإدارية التنظيمية أو اللائحية فهي تلك الطائفة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة موضوعية ومجردة، تنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذواتها، أو على عدد من الأفراد غير معنين بذواتهم، وتمتاز هذه الطائفة من القرارات الإدارية بخاصية العمومية والتجريد، والثبات النسبي فهي وفقا لخاصية الثبات النسبي

لا تستهلك موضوعها بمجرد تطبيقها على حالة معينة أو على فرد معين بذاته، بل هي تظل قابلة التطبيق كلما استجدت وتوفرت شروط وظروف التطبيق. ومن أمثلة القرارات الإدارية التنظيمية اللوائح الإدارية بجميع أنواعها (اللوائح التنفيذية (اللوائح المستقلة، لوائح الضرورة، لوائح التفويض). وأساس التمييز بين القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية اللائحية هناهو المعيار الموضوعي[1]

وللقرارات الإدارية العامة أهمية حيوية وقوية في مساندة وتكميل القانون في تنظيم الحياة العامة وفي توفير وإيجاد الشروط والظروف والعوامل اللازمة لتكييف وتفسير وتطبيق القانون، ونظرا للقيمة العلمية النظرية والعملية لتمييز القرارات الإدارية الفردية عن القرارات الإدارية العامة المجردة، ونظرا لقيمة ودور القرارات الإدارية العامة في تنظيم المجتمع ومؤسسات الدولة الإدارية الى جانب التشريع العادي، فإنه يجب اعطاء فكرة عن القرارات الإدارية (اللوائح أو المراسيم العام الإدارية).

(1) الدكتور ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية القاهرة 1970

الفصل الرابع

القرارات الإدارية العامة «اللوائح الإدارية» وتطبيقاتها في النظام القانوني الجزائري

LES REGLEMENTS ADMINISTRATIF

الفصل الرابع

القرارات الإدارية العامة «اللوائح الإدارية» وتطبيقاتها في النظام القانوني الجزائري

LES REGLEMENTS ADMINISTRATIFS

تتم عملية توضيح فكرة اللوائح والقرارات الإدارية التنظيمية العامة عن طريق تحديد مفهومها ومجالها، ثم تحديد وشرح أنواع هذه القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية)، وذلك في مبحثين اثنين.

المبحث الأول:

مفهوم القرارات الإدارية التنظيمية العامة

لتحديد وتوضيح مفهوم القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) يستوجب الأمر التعرض لبيان معنى اللوائح الإدارية (أو القرارات الإدارية التنظيمية العامة)، ثم القيام بعرض أسباب وجود هذا النوع من القرارات الإدارية، أي المبررات والحكمة من وجود القرارات الإدارية التنظيمية العامة فالاضطلاع بعملية التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) والقانون، فالقيام بتحديد السلطات المختصة باصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة، وذلك في المطالب التالية:

المطلب الأول: تعريف القرارات الإدارية العامة.
المطلب الثاني: أسباب وجود القرارات الإدارية العامة.
المطلب الثالث: التمييز بين القرارات الإدارية العامة والقانون.
المطلب الثالث: التمييز بين القرارات الإدارية العامة والقانون.
المطلب الرابع: السلطات المختصة بسلطة اصدار القرارات الادارية العامة.
المطلب السادس: تحديد مجال كل من القرارات الإدارية العامة والقانون.

المطلب الأول:
تعريف القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية)

تعرف القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) بأنها فئة من القرارات الإدارية تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة، تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير محددين بذواتهم ووظيفتها خلق أو تعديل أو الغاء الحالات والمراكز القانونية العامة[1]. وتتسم القرارات الإدارية التنظيمية العامة بجملة من الخصائص الذاتية تميزها عن غيرها من القرارات الإدارية الأخرى، ولا سيما القرارات الإدارية الفردية أهم هذه الخصائص أن القرارات الإدارية التنظيمية العامة تمتاز بالثبات

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، المرجع القرار الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية 1975 ص 167

والجمود النسبي - مثل القانون - حيث لا تستنفذ مضمونها وأثارها بمجرد تطبيقها أول مرة، وإنما هي تظل قابلة للتطبيق كلما توفرت شروط وظروف تطبيقها عكس القرارات الإدارية الفردية[1].

كما تمتاز القرارات الإدارية التنظيمية العامة بأنها تخاطب الكافة ويحتج بها على الكافة مثل القانون في معناه الخاص الضيق[2].

المطلب الثاني:

أسباب وجود القرارات الإدارية التنظيمية العامة:

هناك مجموعة من الأسباب والمبررات المنطقية والواقعية تكوّن في مجموعها أساس وجود هذا النوع من القرارات الإدارية، بالرغم من أنها ذات طبيعة تشريعية مادية وموضوعية، حيث أنها تنشئ قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة تتعلق بالحالات والمراكز القانونية العامة خلقا وتعديلا والغاء.

فاذا كان التشريع أو القانون في مفهومه الفني الخاص والضيق هو وحده الذي ينشئ القواعد القانونية العامة والمجردة والملزمة، فإن القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) تكمل وتدعم القانون للأسباب المنطقية والقانونية والعملية التالية:

1) إن السلطة الإدارية كفرع من الوظيفة والسلطة التنفيذية أكثر قدرة من السلطة التشريعية على معرفة ووضع تفاصيل القواعد والأحكام القانونية العامة والإجمالية موضع التنفيذ بصورة واقعية وملائمة ومستمرة وذلك نظرا لكون السلطة الإدارية أقرب مؤسسات وسلطات الدولة الى الواقع المعاش وأكثر احتكاكا وتفاعلا معه باستمرار وبانتظام. لذا يستلزم المنطق والواقع اعطاء للسلطات الإدارية المختصة سلطة اصدار القرارات الإدارية العامة والتنفيذية اللازمة لتحديد شروط وظروف ووسائل تنفيذ القانون[3].

---

(1) الدكتور ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، المرجع السابق ص 76 - 77

(2) الدكتور عثمان عبد المالك الصالح ، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء الكويت جامعة الكويت،كلية الحقوق والشريعة 1977ص5 - 9

Jean- Marie RAINAUD, P, CIT, pp . 2 et s

(3) الدكتور محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية القاهرة، دار الفكر العربي، البعة الثالثة 1966 ص 455

- الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 171

- أندري هوريو، المرجع السابق ص 464 - 471

- André de LAUBADERE , Droit Administratif spécial, Paris, p.4 .F. 1970 pp . 31 - 32

2) تعتبر عملية تنظيم وتسيير المؤسسات والمنظمات والمرافق الإدارية بانتظام وأطراد وكفاية، لتحقيق المصلحة العامة - بالمفهوم الإداري - بواسطة تقديم السلع والخدمات اللازمة لاشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية، تعتبر ذلك جوهر الوظيفة الإدارية واختصاص السلطات الإدارية المختصة في الدولة.لذا يستوجب المنطق والقانون والواقع اعطاء السلطات الإدارية التنفيذية المختصة سلطة - اصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة اللازمة لتنظيم المؤسسات والمرافق والمنظمات الإدارية، وهو ما يعرف بالقرارات الإدارية التنظيمية التي تنشئ المرافق والمؤسسات الإدارية وتحدد اختصاصاتها وعلاقاتها القانونية والفنية وكيفيات وطرق تسييرها[1].

3) لكي تطلع السلطة الإدارية بوظيفتها ومسؤوليتها في المحافظة على النظام العام باستمرار وانتظام وبأساليب وقائية عن طريق درء كافة المخاطر التي تهدد الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والأداب العامة، لابد من تمتع هذه السلطة الإدارية بسلطة اصدار القرارات الإدارية العامة الضبطية أو البوليسية (لوائح البوليس الإداري) لتنظيم وضبط الأعمال والصلاحيات والامتيازات والإجراءات المستهدفة المحافظة على النظام العام في المجتمع والدولة[2].

4) نظرا لكون القانون يتطلب لوضعه وصياغته أعمالا وإجراءات طويلة ومعقدة بطيئة وعلنية، وتعديله أو الغائه يستوجب الأمر والمنطق القانوني اتباع ذات الأعمال والإجراءات والطرق، الأمر الذي يؤدي تهديد وجود وكيان الأمة والدولة ومؤسساتها وطبيعة نظامها الإقتصادي والإجتماعي والسياسي للخطر الجسيم، إذ يصعب مواجهة الأخطار والتهديدات الجسيمة والمحدقة بكيان الأمة والدولة وأمنها ومؤسساتها ونظامها بالإجراءات والأعمال والطرق المقررة في القانون الذي وضع للتطبيق في الظروف العادية.

---

(1) الدكتور محمد محمود، القرار الإداري، المرجع السابق ص 172 - الدكتور محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق ص456

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 172
- أندري هوريو، المرجع السابق ص 364 - 471. - أندري دي لوبادير، القانون الإداري الخاص، المرجع السابق ص 31 - 34

لذا استلزم إعطاء السلطات الإدارية - التنفيذية - وفي ظل الظروف الاستثنائية وأحوال الضرورة - سلطة اصدار قرارات ادارية تنظيمية عامة ومجردة، تسمى بقرارات أو لوائح الضرورة والظروف الاستثنائية، لمواجهة المخاطر المحدقة بكيان الأمة وطبيعة نظام الدولة ومؤسساتها وأمنها بسرعة وفاعلية"[1].

هذه أهم المبرارات لوجود القرارات الإدارية التنظيمية العامة الى جانب وجود القانون.

المطلب الثالث:

التمييز بين القرارات الإدارية العامة والقانون

تحتوي عملية التمييز بين القرارات الإدارية العامة والقانون على عنصرين أساسين هما: أهمية وضرورة التمييز، ومعيار التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون.

أولا: أهمية وضرورة التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية والقانون.

بالرغم من التشابه الشديد والقوي بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون، حيث أن مضمون القرارات الإدارية التنظيمية العامة هو ذاته مضمون القانون، اذ تتضمن القرارات الإدارية التنظيمية العامة على قواعد قانونية عامة ومجردة تخاطب ويحتج بها على الكافة، ولا تستهلك مضمونها بمجرد تنفيذها وانها قابلة للتطبيق كلما توفرت شروط وظروف تطبيقها.

كما أن طريقة تفسير القرارات الإدارية التنظيمية العامة هي ذات الطريقة والأسلوب الذي يفسر به القانون، كما أن القرارات الإدارية التنظيمية العامة لا يمكنها أن تخالف الدستور مثل القانون.

فضلا عن بعض القرارات الإدارية التنظيمية العامة تتحد وتتداخل مع القانون من

---

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 172 .
- الدكتور يحي الجمل. - أندري هوريو، المرجع السابق ص 402 - 405
- أندري دي لوبادير، القانون الإداري الخاص، المرجع السابق، ص 31 - 34
-André de LAUBADERE, Manuel de Droit Administratif Paris L.G.D.J. 1978 pp 202 - 203

حيث المصدر والشكل مثل القرارات (لوائح) الضرورة والظروف الاستثنائية، والقرارات (اللوائح) التفويضية[1].

بالرغم من هذا التداخل والتشابه بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) والقانون، فهناك فروق واختلافات جوهرية بينهما ،تحتم التفريق والتمييز بينهما للأسباب التالية[2]:

1) فالقرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) تختلف عن القانون من حيث المصدر والشكل، حيث أن القرارات الإدارية التنظيمية هي أعمال قانونية ادارية وفقا للمعيار العضوى - الشكلى، اذ تصدرها السلطات الإدارية المختصة في النظام الإداري للدولة، بينما يصدر القانون من طرف السلطة أو الهيئة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع في الدولة، وفي نطاق الإجراءات والقوالب الشكلية المقررة لاصدار القانون أو تعديله أو الغائه.

2)كما تختلف القرارات الإدارية التنظيمية العامة عن القانون من حيث درجة القيمة والقوة القانونية الالزامية، حيث أن القانون أعلى وأقوى درجة وقيمة قانونية الزامية من القرارات الإدارية التنظيمية العامة، من ثم لا يحق لهذه القرارات الإدارية التنظيمية أن تخالف أو تعدل أو تلغي القانون، بأية صورة من الصور.

(1) - الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 6
- اندري هوريو، المرجع السابق ص 463 - 467

(2) أنظر الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 7 وأندري هوريو، المرجع السابق ص 463- 467
" ان السلة التشريعية والسلطة التنظيمية تختلفان تماما الواحدة عن الأخرى. وما يجعلهما مختلفين هو أن أحدهما من جوهر أعلى من الأخرى. فالنظام والقانون هما من مصادر القانون: ولكن الحق الذي ينشئه كل منهما ليس له نفس القيمة، كما أنهما لا يخلقانه بنفس القوة. فمن جهة تتمتع القاعدة الصادر عن طريق تشريعي بقرة مستمدة من:
1- أنها أقوى وبالتالي فهي تلغي كل القواعد السابقة التي يمكن أن تتعارض معها.
2- أنها لا يمكن أن تتعدل أو تلغى الا بموجب نص تشريعي جديد.فالقاعدة لا يمكن أن تتحرك الا ضمن الحدود التي رسمها القانون. فضلا عن ذلك لا يمكن للنشاط التنظيمي أن يمارس الا تنفيذا للقوانين.
وبصورة أولى لا يمكن للنظام (اللائحة التنظيمية) أو القاعدة أن تخالف القوانين القائمة ولا أن تشد عنها. وأخيرا، أن القاعدة التي يقرها النظام تبقى دائما تحت رحمة القانون الذي يستيع دوما تجاهلها أما بالخروج عليها وأما بتعديلها والغائها.
الاستاذ كاري دى مالبرغ في مؤلفه المعروف مساهمة في نظرية الدولة ورد هذا في مرجع الاستاذ اندري هوريو، السابق الذكر، ص 463 - 464

3) وتختلف القرارات الإدارية التنظيمية العامة عن القانون من حيث النطاق والمدى، حيث أن القانون أوسع مدى ونطاقا من القرارات الإدارية التنظيمية العامة، فالموضوعات التي تعالجها وتنظمها القرارات الإدارية التنظيمية العامة محدودة ومحددة مسبقا بنصوص قانونية دستورية وتشريعية عادية وهذا كأصل عام.

4) وكذا تختلف القرارات الإدارية التنظيمية العامة من القانون من مدى الخضوع لرقابة القضاء، حيث أن المبدأ هو خضوع جميع القرارات الإدارية التنظيمية العامة لعملية رقابة القضاء بأنواعها المختلفة تفسيرا وفحصا للشرعية والغاء وتعويضا أو مسؤولية.بينما لا تخضع القوانين ارقابة القضاء الا من حيث الرقابة على دستورية القوانين اذا ماوجدت وتنحصر هذه لرقابة ان وجدت في صورة الامتناع عن تنفيذ القانون المخالف لمبدأ دستورية القوانين، فلا يمكن الغاء القانون مثلا لهذه الأسباب لابد من عملية التمييز بين القرارات التنظيمية العامة والقانون لتحديد ومعرفة طبيعة النظام القانوني الواجب التطبيق والأعمال على كل منهما.

ثانيا: معيار التميز بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون

للقيام بعملية التميز بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون بصورة قاطعة وجامعة مانعة "TOTO ESTOLO DEFINITO"

لابد من المعيار السليم والحاسم الذي يعول علية في القيام بهذه العملية.

ويتردد البحث في هذا المجال بين النظرية المادية والموضوعية، ونظرية تدرج قواعد النظام القانوني في الدولة، والنظرية العضوية الشكلية.

1) **النظرية المادية الموضوعية كمعيار للتمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون:** تقوم هذه النظرية - في مجال التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون- على عدة أفكار هي أن القانون هو كل قاعدة عامة.

و إن القانون هو القاعدة القانونية العامة، وفكرة أن القانون هو الذي يضع الأصول والمبادئ العامة. فمنطق ومضمون هذه النظرية أن القانون هو كل قاعدة قانونية عامة ومجردة تتضمن على أصول ومبادئ وأحكام قانونية عامة ومجردة، بينما القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) هي كل ما تعلق بايراد وتوفير الأحكام التفصيلية والفرعية والشرطية اللازمة لتطبيق القانون على واقع الحياة الجارية والمتحركة والمتجددة بصورة سليمة وملائمة وواقعية. ،من أنصار هذه النظرية كل من جان جاك روسو، ومونتسكيو ولابندوهوريو[1].

- **تقدير النظرية المادية الموضوعية في مجال التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون**

بالرغم من سلامة منطق أفكار هذه النظرية في حصر وبيان خصائص وطبيعة القانون، من حيث كونه قاعدة قانونية عامة ومجردة تتضمن على أحكام وأصول ومبادئ قانونية عامة تمتاز بالثبات النسبي والعمومية.

إلا أن هذه النظرية المادية الموضوعية تفشل في أن تكون المعيار الجامع المانع والحاسم في تمييز القرارات الإدارية التنظيمية العامة عن القانون بصورة قاطعة ودقيقة.

فهذه النظرية مشوبة بالعيوب التالية التي تجعلها عاجزة عن القيام بدور المعيار الجامع المانع والقاطع في هذه العملية.

أ) هذه الظرية غير مانعة، حيث تشترك القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) مع القانون في وضع وتعديل والغاء القواعد القانونية العامة المجردة، فحتى القرارات الإدارية التنظيمية العامة هي قواعد قانونية عامة ومجردة وتتضمن على أصول ومبادئ عامة ومجردة وفقا للمعيار المادي الموضوعي. كما أن القانون قد يتعلق في بعض الأحوال والظروف بحالات فردية خاصة مثل قانون منح الاحتكاروقانون الميزانية .

---

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري ، المرجع السابق ص175- 168

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري ، المرجع السابق ص 176

ب) ان التفريق بين ما يعتبر من الأصول والمبادئ والأحكام العامة وبين ما يعتبر من التفاصيل الجزئية والفرعية والتطبيقية صعب تحقيقه هنا ومن ثم يجعل هذه النظرية غير قاطعة وحاسمة في مجال التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية والقانون[1].

2) **نظرية تدرج قواعد النظام القانوني كمعيار للتمييز بين القرارات التنظيمية العامة والقانون**: مضمون هذه النظرية ان كافة قواعد القانون في الدولة عبارة عن كتلة ضخمة في صورة هرم مثلث الشكل ومتدرج ومتسلسل التدرجات، بحيث ترتبط قواعد النظام القانوني في الدولة بروابط التسلسل والتبعية فالقاعدة القانونية الأعلى تسمو وتقيد وتلزم القاعدة القانونية الأدنى منها وهكذا ... والقاعدة القانونية الدنيا تستمد قيمتها وقوتها القانونية من القاعدة القانونية العليا وتخضع لها موضوعيا وشكليا...وهكذا.

فالقاعدة القانونية التشريعية العادية تستمد قيمتها وقوتها القانونية الالزامية من الدستور وتخضع له موضوعيا وشكليا، والقرارات الإدارية التنظيمية العامة تستمد قيمتها وقوتها القانونية الالزامية من قاعدة القانون العادي وتخضع لها.

فهكذا تعتبر القرارات الإدارية التنظيمية العامة. تابعة وخاضعة للقانون وأدنى درجة منه في ظل نظرية تدرج النظام القانوني النمساوية والتي يتزعمها العلامة لكسن.

ويعاب على هذه النظرية أنها تخلط بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون خلطا كبيرا من حيث المضمون والموضوع، فكل القرارات الإدارية هي ذات طبيعة قانونية مثل القانون، ولكنهما أقل مرتبة ودرجة في هرم النظام القانوني من القانون. لذا لا يمكن لهذه النظرية أن تحقق تمييز القانون عن اللوائح الإدارية بصورة قاطعة ودقيقة وجامعة ومانعة[2].

---

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري ، المرجع السابق ص 177

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري ، المرجع السابق ص179- 180

3) النظرية العضوية - الشكلية في مجال التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون: العبرة في التفريق بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون من وجهة نظر هذه النظرية، المصدر والشكل الذي تصدر منه هذه القرارات والقانون.

فالقرارات الإدارية التنظيمية العامة تصدر من طرف السلطات الإدارية التنفيذية المختصة في الدولة، وفي نطاق القوالب الشكلية والاجرائية والأساليب المقررة لعملية اصدار القرارات الإدارية وتنفيذها وانهائها.

بينما يصدر القانون وينبع من لدن السلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع في الدولة، وفي ظل الأساليب والشكليات والإجراءات القانونية قانونا لاصدار القانون وتفسيره وتطبيقه وتعديله والغائه.

ولقد سبق التعرض لهذه النظرية بصدد تمييز القرارات الإدارية بصفة عامة عن القانون، وتم تأكيد حقيقة أن القانون الوضعي يعتمد كأصل عام المعيار الشكلي العضوي في تمييز القرارات الإدارية ومن بينها القرارات الإدارية التنظيمية العامة عن القانون، والنظام القانوني الجزئري لا يشذ عن هذا الأصل والاتجاه العام.

المطلب الرابع:
السلطات المختصة بسلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية)

تختص السلطات التنفيذية الإدارية -بوجه عام- بسلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية). ويشترك ويتقاسم هذه السلطة كل من الرئيس الدولة والوزير الأول في النظام السياسي الدستوري البرلماني، وينفرد رئيس الدولة بهذه السلطة في النظام السياسي الدستوري الرئاسي - كأصل عام[1]

بالنسبة للنظام الجزائري فان سلطة القرارات الإدارية التنظيمية العامة أي اللوائح الإدارية هي من إختصاص رئيس الدولة بموجب أحكام المادة 125 من الدستور الجزائري الصادر في سنة 1996 [2].

(1) أندري هوريو، المرجع السابق ص- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 13 - 21
- André De Laibadére, manuel de droit administratif, op. cit, pp. 206 - 207

(2) أنظر المواد 39، 52، 53، 58، 59 من الدستور الجزائري الصادر في 1963.

ويمارس رئيس الدولة سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) في صورة مراسيم تنظيمية بالنسبة للقرارات الإدارية العامة التنظيمية، وفي صورة مراسيم تنفيذية بالنسبة للقرارات الإدارية العامة التنفيذية (اللوائح التنفيذية) وفي صورة أوامر رئاسية في حالة قرارات الضرورة والظروف الاستثنائية (لوائح الضرورة)، وفي حالة القرارات الإدارية العامة التفويضية (اللوائح التفويضية)[1].

المطلب الخامس:
تحديد مجال كل من القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون (اللوائح الإدارية)

المقصود بتحديد مجال القرارات الإدارية التنظيمية اللائحية والقانون، هو تحديد المسائل والموضوعات التي تستقل بتنظيمها وأحكامها القرارات الإدارية التنظيمية اللائحية، والمسائل والموضوعات التي يستقل القانون بتنظيمها وأحكامها.

ولقد حاول فقه القانون الدستوري والقانون الإداري إيجاد أسس ونطاق مجال تدخل كل من القرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح الإدارية) والقانون كما تدخل القانون الوضعي بواسطة العرف الدستوري وقواعد العرف الدستوري وقواعد القانون الدستوري في عملية تحديد مجال كل من القرارات الإدارية التنظيمية اللائحية والقانون.

أولا: المحاولات الفقهية لتحديد مجال كل من القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون

حاول فقه القانون الدستوري والقانون الإداري إيجاد حل فاصل بين مجال كل من القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) والقانون على أسس ومعايير موضوعية أحيانا، وعلى أسس ومعايير شكلية في بعض الأحوال. ومن بين المحاولات والاجتهادات التي قدمها الفقه في هذا المجال نظرية النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية ونظرية أولوية وسمو القانون على القرارات الإدارية التنظيمية العامة

---

(1) أنظر أحكام المادة 125 من الدستور الجزائري الصادر في 1996، والتي تؤسس دستوريا وقانونيا اللوائح الإدارية في النظام الجزائري

1) **نظرية النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية:** يذهب أنصار نظرية النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية، في مجال تميز وتحديد مجال القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون الى التقرير والقول، بأن القانون يستقل ويختص بتنظيم كل ما يتعلق بالنظام القانوني للحقوق والحريات الفردية وتحديد أنواعها المختلفة وتحديد طرق وكيفيات ممارستها، وكذا تقرير كافة الضمانات لحمايتها من أي تغول أو تعسف أو استبداد أو شطط من قبل السلطات الحاكمة في المجتمع والدولة.

ولا يجوز بأية حال من الأحوال أن تتعرض القرارات الإدارية التنظيمية العامة إلى كل ما يتعلق بالنظام القانوني للحقوق والحريات الفردية، والا وقعت هذه القرارات الإدارية التنظيمية العامة باطلة ومنعدمة، الأمر الذي يتطلب استخراج النتائج القانونية لذلك مثل بطلان والغاء هذه القرارات الإدارية التنظيمية العامة التي مست بالنظام القانوني للحقوق والحريات الفردية، وإعلان إنعدامها وتقرير المسؤولية الإدارية والمدنية والجنائية على مصديرها[1].

وتستقل وتختص القرارات الإدارية التنظيمية العامة بالمسائل والموضوعات الإدارية التي لا تتعلق بأسس وموضوعات النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية.

ومن أشهر أنصار هذه النظرية - في هذا الصدد - الفقيهان لابندموريس هوريو[2].

- **تقدير نظرية النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية:**

بالرغم من سلامة منطق هذه النظرية في تأكيد فرضية أن كل ما يتعلق بالنظام القانوني للحقوق والحريات الفردية هي من الأمور المحجوزة للمبادئ والقواعد القانونية التأسيسية والدستورية، كضمانة من ضمانات حماية الحقوق والحريات الفردية من اعتداءات وتجاوزات السلطات السياسية والإدارية في الدولة.

ولكن هذه النظرية غير جامعة ومانعة في تحديد مجال تدخل كل من القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون، اذ أن القانون يتدخل بالتنظيم في موضوعات ومسائل هي ليست من النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية، مثل موضوع تحديد

---

(1) أنظر في أسس ومبادئ وتفاصيل النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية في النظام القانوني الجزائري، المواد 6-69 من الدستور الجزئري الصادر في 1996 والمواد 10 - 22 من الدستور الجزائري السابق والصادر عام 1963

(2) الدكتور محمد سليمان الطمأوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية المرجع السابق ص 184 - 185

القواعد النظامية لاجراءات التقاضي، وموضوع التنظيم الإقليمي للدولة، وموضوعات اقرار المخططات الوطنية، ونظام البنوك والقرض العام والتأمين، والصحة العامة، وحماية الثرات الثقافي والتاريخي في المجتمع والدولة، ونظام الغابات والمياه ونظام انشاء الأوسمة والنياشين، وموضوعات تحديد سياسات التربية والشباب والثقافة .... الخ[1].

2) نظرية أولوية وسمو القانون على القرارات الإدارية التنظيمية العامة:

تقرير هذه النظرية بأن القانون بمفهومه الفني الخاص هو أعلى وأسمى وأقوى قيمة وقوة قانونية من القرارات الإدارية التنظيمية وبالتالي فهو الذي يقرر وجود أو عدم وجود القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية).

وهو الذي يحدد لها مجال تطبيقها، وهو الذي يلغيها ويعدلها فالقرارات الإدارية التنظيمية العامة - اللائحية- هي أدنى من القانون وهي تابعة وخاضعة له، وبالتالي لا يجوز لها أن تخالف أو تعدل أو تلغى قواعد وأثار القانون.

ومن ثم يمتاز القانون عن القرارات الإدارية التنظيمية العامة بأنه منشئ للقواعد وآثار القانون ابتداء، وأنه مطلق وغير محدود المجال.

و الأساس القانوني والسياسي لهذه النظرية هو مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ كون القانون هو تعبير عن الإرادة العامة التي تسود وتسمو على كافة السلطات والهيئات والأعمال في الدولة والتي صاغتها وأكدتها المادة 6 من ميثاق اعلان الانسان والمواطن الفرنسي الصادر عام 1789. حيث أكدت أن: "أن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة" وهو ما أكده دستور فرنسا الصادر عام 1791 الذي أعلن أن : "لا يوجد في فرنسا سلطة أعلى من سلطة القانون[2]"

ومن أبرز أنصار نظرية مبدأ أولوية وسمو القانون على القرارات الإدارية التنظيمية العامة الفقيه " كاري دي مالبرغ (R. CARRE DE MALBERG) .

(1) أنظر أحكام المادتين 22، 23 من الدستور الجزائري الصادر عام 1996. التي تحاول أن تحصر مجال القانون في النظام القانون الجزائري.

(2) أندري هوريو، المرجع السابق ص 464

- **تقدير نظرية مبدأ أولوية وسمو القانون على القرارات الإدارية التنظيمية العامة:**

بالرغم من سلامة وصحة منطق هذه النظرية في تأكيدها لمبدأ علو وأولوية القانون على القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) في هرم تدرج النظام القانوني في الدولة عضويا وماديا، وفي ترتيب نتائج هذه الحقيقة، الا أنه يعاب على هذه النظرية تطرقها في تقرير أن القرارات الإدارية التنظيمية العامة لا تصدر الا تنفيذا للقانون اذ أن القوة وضغط الواقع التنظيمي والإقتصادي والسياسي والإجتماعي يؤدي باستمرار الى حتمية تدخل القرارات الإدارية التنظيمية العامة -اللائحية- لتكمل وتساعد القانون في مجالات وموضوعات لم يتطرق ويتدخل فيها القانون أولا، مثل قرارات ولوائح الضرورة والتفويض والبوليس، والتي سبقت الإشارة الى حكمة وجودها في الدولة المعاصرة[1] ومن ثم فان هذه النظرية لا تنجح في القيام بعملية تحديد مجال كل من القرارات الإدارية التنظيمية والقانون بصورة حاسمة وقاطعة.

ثانيا: تحديد مجال القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون الوضعي

تدخل القانون الوضعي لتحديد مجال ونطاق من القرارات الإدارية التنظيمية العامة اللائحية، والقانون بواسطة العرف الدستوري في النصوص والقواعد القانونية الدستورية، وتدخل القانون الوضعي في هذا النطاق يتم عن طريق تحديد الموضوعات والمسائل المحجوزة للقانون وماعداها يترك لمجال القرارات الإدارية التنظيمية العامة واللائحية، وفقا للمفهوم التقليدي للعلاقة بين القانون والقرارات الإدارية والتنظيمية العامة أو وفقا للمفهوم الحديث لهذه العلاقة.

1) **تحديد مجال القانون والقرارات الإدارية التنظيمية العامة :** بواسطة العرف الدستوريقرر جل فقه القانون الدستوري والقانون الإداري، بأن هناك موضوعات ومسائل تدخل في مجال القانون ومحجوزة للسلطة التشريعية في الدولة، وبالتالي تخرج من

(1) الاستاذ أندري هوريو، المرجع السابق ص 465 - 467
- الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 187

مجال ونطاق القرارات الإدارية العامة واللائحية. ومن هذه الموضوعات والمسائل التي تعد محجوزة لمجال القانون، مسألة تقرير العقوبات وانشاء الضرائب وتقييد الحقوق والحريات الفردية، وحالة الأشخاص،ووضع القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم الإداري والمالي للدولة، ونظام الانتخابات[1].

2) **تحديد مجال القرارات الإدارية العامة والقانون بنص الدستور:** غالبا ما تتدخل نصوص وقواعد الدستور في الدولة الحديثة لتحديد مجال تطبيق وتدخل كل من القانون والقرارا الإدارية التنظيمية العامة واللائحية، مثل الدستور الجزائري والدستور الفرنسي والدستور المصري وكافة دساتير دول العالم.

وهناك طريقتان لتحديد مجال كل من القرارات الإدارية التنظيمية والقانون بنص الدستور هما الطريقة التقليدية، والطريقة الحديثة.

والطريقة التقليدية أو المفهوم التقليدي في تحديد مجال كل القانون والقرارات الآدارية التنظيمية العامة تتجسد في حصر وتحديد موضوعات القرارات الإدارية التنظيمية العامة واللائحية على سبيل الحصر وكاستثناء ضيق لا يجوز التوسع فيه والقياس عليه، وترك موضوعات وسائل وأمور مجال القانون بدون حصر وتحديد أي للقانون مطلق على أساس أن القانون هو الارادة العامة التي تسود وتسمو على كافة الأعمال والسلطات تطبيقا لمبدأ السيادة الشعبية أو سيادة الأمة[2].

وكافة الدساتير في دول العالم تطبق الطريقة التقليدية لتحديد مجال كل من القرارات الإدارية العامة واللائحية والقانون ومن بينها دساتير فرنسا ماقبل دستور فرنسا عام 1958 والدستور الجزائر لسنة 1963 .

ولكن ضغط الأحداث والظروف الاستثنائية وتطور المعطيات السياسية والإقتصادية والإجتماعية والقانونية أفرزت بتفاعلها وضغطها المستمر الى ظهور الطريقة الحديثة أو المفهوم الحديث لتحديد مجال كل من القانون والقرارات الإدارية التنظيمية العامة واللائحية.

---

(1) من الفقهاء القائلين بأن هذه الأمور والموضوعات هي محجوزة للقانون بواسطة العرف الدستوري، كل ليون دوجى، وورلاند، وموريس هوريو

(2) أندري هوريو، المرجع السابق ص 463 - 471

وتتمحور الطريقة الحديثة أو المفهوم الحديث في تحديد وتنظيم العلاقة بين القانون والقرارات الإدارية التنظيمية العامة واللائحية في تحديد وحصر موضوعات ومسائل المجال المحجوز للقانون بنصوص الدستور على سبيل الحصر وماعداها يبقى لمجال القرارات الإدارية التنظيمية العامة أي أن مجال القرارات الإدارية التنظيمية العامة اللائحية مطلق وغير محدد.

وقد ظهرت هذه الطريقة الحديثة في دستور فرنسا الصادر عام 1958 في مادتيه 34 و37 الأمر الذي جعل فقه القانون الدستوري ورجال السياسة يطلقون على الطريقة الحديثة هذه بالثورة الدستورية والانقلاب الدستوري[1].

- **تحديد مجال القانون واللائحة في الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 ووفقا للطريقة الحديثة:**

حددت المادتان 34 و37 من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 والذي ابتكر الطريقة الحديثة في تحديد وتنظيم العلاقة بين القانون والقرارات الإدارية التنظيمية اللائحية المشار اليهاسابقا فهكذا حددت المادتان 34 و37 من الدستور فرنسا لعام 1958 الموضوعات والمسائل التي تدخل في نطاق مجال القانون على سبيل الحصر وماعداها يدخل في مجال القرارات الإدارية التنظيمية العامة واللائحية، ومن هذه الموضوعات والمسائل التي تدخل في مجال القانون.

1- الحقوق المدنية والضمانات الأساسية المقررة للمواطنين لممارسة حرياتهم وحقوقهم.
2- الجنسية:
3- الحالة المدنية والقانونية للأشخاص.
4- تحديد الجرائم والعقوبات.
5- النظام القضائي.
6- نظام النقود.
7- النظام الانتخابي للمجالس البرلمانية والهيئات المحلية:
8- ضمانات الموظفين المدنين والعسكريين.
9- التأميم وكافة وسائل انتقال الملكية الخاصة الى الملكية العامة.

---

(1) الاستاذ أندري هوريو، المرجع السابق ص 466 - 471

- André De Laubadére, manuel de droit administratif, op. cit, pp. 202 - 206

10- التنظيم العام للدفاع الوطني.
11- التنظيم الإداري للهيئات والإدارت المحلية:
12- نظام التعليم.
13- قانون العمل والحق النقابي، والضمان الاجتماعي.
14- نظام الملكية والحقوق العينية والالتزمات المدنية والتجارية.
15- وقانون المالية العامة.

وتؤكد المادة 37 من ذات الدستور بأن ماعدا هذه الموضوعات يدخل في نطاق ومجال السلطة التنظيمية أي في مجال القرارات الإدارية التنظيمية العامة واللائحية"[1].

3) **مجال القانون والقرارات الإدارية التنظيمية العامة اللوائح الإدارية في الدستور الجزائري:** تبنى النظام القانوني - الدستوري الجزائري الطريقة الحديثة في تنظيم وضبط العلاقة بين القانون والقرارات الإدارية العامة اللائحية والتي ظهرت لأول مرة في هذا المجال في الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958.

ومن أهم الموضوعات والمسائل التي تندرج في مجال القانون على سبيل الحصر وفقا للطريقة الحديثة السابقة الذكر والمعتمدة دستوريا من طرف بعض النظم السياسية المقارنة مثل النظام السياسي الدستور الفرنسي منذ دستور 1958 والنظام السياسي الدستوري الجزائري منذ دستور 1976، طبقا لأحكام دستور 28 نوفمبر 1996 ولاسيما أحكام المادة 122 التي تحدد الموضوعات التي تدخل في مجال التشريع "القانون" العادي وهي:" تنقل أحكام المادة 122 من الدستور....كما تحدد أحكام المادة 123 من دستور 1996 الموضوعات والمسائل التي تدخل في مجال القانون العضوي بموجب أحكام المادة 123 من دستور 1996"

اتبع الدستور الجزائري الصادر عام 1976 ذات الطريقة الحديثة في تنظيم العلاقة بين القانون والقرارات الردارية التنظيمية العامة اللائحية التي طبقها الدستور الفرنسي لعام 1958 في مادتيه 34 و37.

(1) الاستاذ اندري هوريو، المرجع السابق ص 467 - 471

ومن الموضوعات والمسائل التي تدخل في القانون على سبيل الحصر وفقا للطريقة الحديثة في تحديد وتنظيم العلاقة بين القانون والقرارات الإدارية التنظيمية العامة:

1- الحقوق والواجبات الأساسية للأفراد وبخاصة نظام الحريات العامة والواجبات الأساسية للأفراد[1].
2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وقانون الأسرة.
3- القواعد المتعلقة بظروف استقرار الأفراد.
4- القواعد العامة المتعلقة بمركز الأجانب.
5- القانون الخاص بالجنسية.
6- القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي.
7- القواعد العامة المتعلقة بتحديد الجرائم والعقوبات والإجراءات الجزائية.
8- القواعد العامة لقانون الإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.
9- النظام العام للالتزامات المدنية والتجارية.
10- القواعد العامة المتعلقة بنظام الانتخابات.
11- التنظيم الإقليمي والتقسي الإداري للبلاد.
12- المبادئ الأساسية للسياسة الإقتصادية والإجتماعية.
13- تحديد سياسة التربية وسياسة الشباب.
14- الخطوط الأساسية للسياسة الثقافية.
15- اقرار المخطط الوطني.
16- التصويت على ميزانية الدولة.
17- فرض الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق بجميع أنواعها.
18- القواعد العامة للنظام الجمركي.
19- القواعد العامة المتعلقة بنظام البنوك والقرض والتأمين.
20- القواعد العامة المتعلقة بالصحة والسكان وقانون العمل والضمان الاجتماعي.
21- القواعد العامة المتعلقة بحماية المجاهدين وأولي الحق وذويهم.
22- الخوط العريضة لساسية الاعمار الإقليمي والبيئة نوعية الحياة وحماية الحيوانات والنبات.

---

(1) اتبع الدستور الجزائري الصادر عام 1963 الطريقة التقليدية في تنظيم العلاقة بين القانون واللائحة

23- حماية الثراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.
24- النظام العام للغابات.
25- النظام العام للمياه.
26 - انشاء أوسمة الدولة ونياشينها ووضع ألقابها الشرفية.

وهذا وتؤكد المادة 152 من الدستور الجزائري الصادر عام 1976 على أن ما عدا هذه الموضوعات يدخل في نطاق السلطة التنظيمية، أي مجال القرارات الإدارية التنظيمية العامة اللائحية:"يندرج القانون في المجال التنظيمي. كل المسائل ماعدا تلك التي يختص بها القانون،هي من المجال التنظيمي"[1]

ويؤكد النظام الدستوري الجزائري في أحكام المواد 152 من دستور 1976، 116 من دستور 1989، وأحكام المادة 125 من دستور 28 نوفمبر 1996 والتي تنص على أنه "يندرج القانون في المجال التنظيمي المسائل ماعدا تلك: يختص بها القانون، هي من المجال التنظيمي" ويؤكد بذلك النظام الدستوري الجزائري على أن ماعدا الموضوعات المحجوزة لمجال القانون بنص التشريع العادي والعضوي "الأساسي" فإن بقية الموضوعات الغير محصورة والغير محدودة بصورة مسبقة يدخل في نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، أي في مجال التنظيم، طبقا لأحكام المادة 125 من الدستور 1996 السابق الذكر.

(1) نص المادة 152 من الدستور الجزائري الصادر عام 1976

المبحث الثاني:

أنواع القرارات الادارية التنظيمية العامة (أنواع اللوائح الإدارية)

تنقسم القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) الى عدة أنواع وفقا لاسس ومعايير تقسيم معينة.

فهكذا تنقسم هذه القرارات الإدارية اللائحية -أولا - الى قرارات ادارية تنظيمية عامة تصدر في ظل الظروف العادية، وهي القرارات الإدارية التنظيمية العامة التنفيذية والقرارات الإدارية التنظيمية العامة التنظيمية (اللوائح التنظيمية)، ولوائح الضبط الإداري.

وقرارات إدارية تنظيمية عامة تصدر في ظل الظروف الاستثنائية وغير العادية، وهي طائفة قرارات أو لوائح والقرارات التنظيمية العامة التفويضية (اللوائح التفويضية).

المطلب الأول:

القرارات الإدارية العامة التي تصدر في ظل الظروف العادية

وهي - كما سبقت الاشارة الى ذلك - القرارات الإدارية التنظيمية العامة التنفيذية أو اللوائح التنفيذية Les règlements d'exécution والقرارات التنظيمية العامة Les règlements règlementairesوقرارات أو لوائح الضبط الإداري Les règlements de police ويجب القيام باعطاء فكرة موجزة ودالة عن كل نوع من أنواع القرارات التنظيمية العامة التي تصدر في ظل الظروف العادية.

أولا: القرارات الادارية العامة التنفيذية
LES REGLEMENTS D'EXECUTION

وتتم عملية تعريف القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنفيذية عن طريق تحديد معناها، وأساسها القانوني، وتكييف طبيعة الأداة التشريعية لاصدار هذه القرارات الادارية، ثم بيان حدود ونطاق القرارات الإدارية التنظيمية العامة التنفيذية.

1) **معنى القرارات الإدارية التنظيمية العامة التنفيذية:** القرارات الإدارية التنظيمية العامة - اللوائح التنفيذية- هي فئة القرارات الإدارية العامة المتضمنة للأحكام الجزئية والتفصيلية اللازمة لتوفير الشرو والظروف الإدارية والاجرائية التنفيذية اللازمة لتطبيق القانون تطبيقا سليما وفعالا[1].

فاذا كان القانون يقتصر على وضع القواعد والأصول والمبادئ العامة والمجردة، فان القرارات الإدارية التنظيمية العامة التنفيذية هي التي تضع الاجراءات رالجزيئات والتفصيلات اللازمة لتطبيق وتنفيذ الأصول والمبادئ والقواعد القانونية العامة والمجردة الموجودة في صلب القانون في معناه الضيق، بصورة جيدة وفعالة ومشروعة.

2) **الأساس القانوني للقرارات التنظيمية العامة- اللوائح- التنفيذية:** نظرا لمبرارات وحكمة وجود القرارات الإدارية التنظيمية العامة - اللوائح الإدارية - بصفة عامة والقرارات الإدارية التنظيمية التنفيذية بصفة خاصة، فان جل دساتير دول العالم تنص صراحة على حق السلطة التنفيذية في اصدار هذا النوع من القرارات الادارية. فالأساس القانوني لهذا النوع من القرارات الإدارية يوجد في المواد والقواعد الدستورية التي تعطي الحق والاختصاص للسلطات التنفيذية لاصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة التنفيذية.

فهكذا تنص المادة 111 في فقرتها 11 من الدستور الجزائري الصادر عام 1976 على سلطة واختصاص رئيس الدولة في اصدار القرارات الادارية التنظيمية العامة - الوائح - التنفيذية اللازمة لتنفيذ القانون بصورة سليمة وفعالة ومشروعة وملاءمة: "...يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ...." وكانت المادة 52 من الدستور الجزائري الصادر عام 1963 تنص على الاساس القانوني الدستوري لسلطة اصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة التنفيذية، إذ كانت تصرح بأنه: "يضمن رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين"

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري ، المرجع السابق ص 231
- الدكتور محمد سليمان الطمأوي، المرجع السابق ص 471
- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 23 - 24

فهكذا تقضي أحكام الفقرتين الثالثة (3) والرابعة من المادة 85 من دستور 1996 بسلطة واختصاص رئيس الحكومة في اصدار القرارات الإدارية العامة التنفيذية، هذه السلطة التي كانت مقررة دستوريا لرئيس الجمهورية - رئيس الدولة في ظل الدساتير الجزائرية 1963 ، 1976 بموجب أحكام المادة 52 من دستور 1963 وأحكام الفقرة 4 من المادة 111، وأحكام المادة 152 من دستور 1976 [1]. فأحكام الدستور التي تقرر سلطة إصدار القرارات الإدارية العامة التنفيذية "اللوائح التنفيذية" للسلطة التنفيذية، هي التي تشكل الأساس الدستوري والسياسي والقانوني لوجود هذا النوع من القرارات الإدارية.

3) ***حكمة وآثار دعوة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية الى إصدار اللوائح والقرارات الإدارية العامة التنفيذية:*** كثيرا ما تتدخل السلطة التشريعية في صلب القانون وتدعو -صراحة - السلطة التنفيذية للتدخل واصدار القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنفيذية اللازمة لتوفير الإجراءات والشروط والظروف والتفصيلات المطلوبة لتنفيذ القانون على واقع الحياة بصورة سليمة وفعالة وملائمة ومشروعة[2].

ولقد قام التساؤل من طرف فقه القانون الدستوري والقانون الإداري عن الحكمة ن دعوة المشرع الصريحة للسلطة التنفيذية لاصدار القرارات الادارية العامة التنفيذية، ولاسيما أن هذه السلطة تملك دستوريا سلطة واختصاص إصدار هذه القرارات الإدارية.

كما يتساؤل هذا الفقه عن الاثار الناجمة عن دعوة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية للتدخل واصدار القرارات الادارية العامة - اللوائح - التنفيذية اللازمة لتنفيذ القانون. وفي نطاق الاجابة عن هذه التساؤلات تم تسجيل الحقائق التالية:

1 ـ أن تدخل السلطة التشريعية ودعوتها للسلطة التنفيذية بالتدخل الى اصدار قرارات إدارية - لوائح - تنفيذية، لا يكون اعطاء حق أو اختصاص جديد للسلطة التنفيذية في اصدار القرارات العامة التنفيذية اذ أن الحق وسلطة اصدار

(1) تعود سلطة إصدار القرارات الإدارية العامة التنفيذية في ظل دستور 1989 الى رئيس الحكومة بموجب أحكام الفقرتين 3 و 4 من المادة 81 منه.

(2) أنظر - مثلا- المادة الثانية من القانون رقم 78 - 12، والمؤرخ في 5 أوت 1978، والمتضمن للقانون الأساسي العام للعامل، والتي تدعو السلطة التنفيذية الى اصدار المراسيم التنفيذية اللازمة لتنفيذ هذا القانون والمواد 4، 7، 10، 11، 12 من القانون رقم 83 - 18 ، والمؤرخ في 13 أوت 1983، والمتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية اذ يدعو فيها المشرع السلطة التنفيذية الى اصدار القرارات الادارية العامة التنفيذية في صورة مراسيم تنفيذية واللازمة لتطبيق هذا القانون.

مثل هذه القرارات هو حق وسلطة أصيلة للسلطة التنفيذية بموجب نصوص الدستور، وما هذه الدعوة إلا كشف وتأكيد فقط لحق وسلطة التنفيذية في اصدار القرارات الإدارية العامة التنفيذية التي تجد أساسها القانوني في الدستور، ومن ثم لا تشكل هذه الدعوة التشريعية تفويضا تشريعيا للسلطة التنفيذية في حق وسلطة اصدار قرارات ادارية لها قوة القانون كما هو الحال في القرارات التفويضية، إذ هناك فرق بير بين القرارات الإدارية العامة التنفيذية والقرارات الإدارية العامة التفويضية[1].

2 ـ عن الدعوة الصريحة من طرف المشرع للسلطة التنفيذية الى اصدار القرارات الإدارية العامة - اللوائح- التنفيذية، تحول السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في اصدار القرارات العامة التنفيذية الى سلطة مقيدة[2].

3 ـ إن دعوة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية الى اصدار القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنفيذية، لا تؤدي الى تعطيل نفاذ القانون حتى صدور هذه القرارات الا اذا نص المشرع على ذلك صراحة أو اذا تحققت استحالة تنفيذ القانون بدون صدور القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنفيذية[3].

4) **حدود ونطاق القرارات الادارية العامة التنفيذية**: يقوم التساؤل -أيضا- عن مجال وحدود ممارسة السلطة التنفيذية لسلطتها واختصاصها الدستوري في اصدار القرارات الإدارية العامة التنفيذية، ولاسيما في تلك الحالات التي تتدخل السلطة التنفيذية لممارسة حقها واختصاصها الدستوري الأصيل في اصدار هذه القرارات تلقائيا، وبدون دعوة من طرف السلطة التشريعية. واذا كانت اجابة فقه كل من القانون الدستوري والقانون الإداري تقرر ان مجال وحدود القرارات الإدارية العامة التنفيذية يشمل كل ما هو لازم لتنفيذ القانون دون الخروج عنه أو تعديله أو الغائه، فان معنى

---

(1) الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 473 - الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 27
- الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 232 - 233

(2) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 27 - 28

(3) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 234 - 235
- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 29 - 30
- الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 474 - 475

تنفيذ القانون وتكميله دون تعديله أو نقضه مازالت تتطلب التوضيح والتحديد لتحديد حدودونطاق القرارات الإدارية العامة -اللوائح - التنفيذية[1].

وفي نطاق المحاولات الفقهية والقضائية لتحديد نطاق وحدود القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنفيذية ظهرت بعض الأفكار والفرضيات والبدائل، نتعرض لها بايجاز لتحديد معنى القرارات التنفيذية وتحديد العلاقة العامة بين هذه القرارات والقانون الذي صدرت هذه القرارات العامة التنفيذية لتنفيذه.

أ- فكرة التمييز بين القواعد والأحكام الموضوعية والأحكام الاجرائية والهيكلية، قال بهذه الفكرة كل من الاستاذين ليون دوجي .L. DUGUIT وبونار BONNARD بصورة أدق وأوضح. ومضمون هذه الفكرة أن القواعد والأحكام القانونية نوعان، وهما القواعد القانونية الموضوعية المعيارية Les règles de droit normatives وهي القواعد القانونية بالمعنى الحقيقي والدقيق والتي تتصف بالعمومية والتجريد والشمولية في الالزام.

والقواعد والاحكام الهيكلية والاجرائية Règles de droit constructives وهي طائفة القواعد والأحكام التي توضع وتقر بالقدر اللازم لضمان تحقيق واحترام تطبيق القواعد القانونية المعيارية الموضوعية، بواسطة ايجاد وخلق الطرق والاساليب والاجراءات القانونية اللازمة والكافية لتطبيق القواعد القانونية المعيارية الموضوعية واحترامها بصورة سليمة وفعالة وملائمة[2].

واستعمال هذه الفكرة في تحديد مجال وحدود القرارات الادارية العامة -اللوائح- التنفيذية، وتحديد العلاقة بينها وبين القانون الذي أتت وصدرت بهدف تطبيقه وتنفيذه بصورة فعالة وجيدة، يقول على وجه الخصوص بونار.ان حدود ومجال القرارات الادارية العامة التنفيذية هو القواعد والاحكام الاجرائية فقط، ولا يجوز لهذه القرارات ان تتخطى القواعد الاجرائية والهيكلية، الي القواعد والاحكام القانونية المعيارية الموضوعية، وذلك لضمان خضوع وتبعية القرارات الادارية العامة التنفيذية للقانون وانسجامها معه، وعدم نقضها لهذا القانون، لان القواعد والاحكام الاجرائية هي دائما في علاقة تبعية وخضوع للقانون ومكملة له لا تعدله ولا تنقضه بأية حال من الأحوال،

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 31 - 31

(2) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 31 - 32 .

وتستمد قوتها وأساس وجودها وحدودها من طبيعتها الاجرائية والتنفيذية والهيكلية هذه[1].

ب ـ فكرة الطبيعة الإدارية والتنفيذية للقرارات العامة التنفيذية: كما قيل بفكرة الطبيعة الادارية والتنفيذية البحتة للقرارات الإدارية العامة -اللوائح- التنفيذية لتحديد حدود ونطاق هذه القرارات وعلاقتها بالقانون الذي صدرت بهدف تنفيذه، وذلك بصورة سليمة وفعالة ومشروعة. وقد قال بهذه الفكرة نخبة من فقهاء القانون الدستوري والقانون الإداري، مثل جورج فيدل وايزمان. وبدعم من أحكام القضاء الدستوري والإداري في النظام الفرنسي على وجه التحديد.

ومحتوى هذه الفكرة وفي مجال تحديد نطاق وحدود القرارات الإدارية العامة التنفيذية وعلاقتها بالقانون، هو أن حقيقة وجوهر الطبيعة القانونية الادارية والتنفيذية للقرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنفيذية، هي التي يعول عليها في تحديد مجال وحدود هذه القرارات وطبيعة علاقتها بالقانون الذي تكمله وتنفذه على واقع الحياة العملي. فما دامت القرارات الادارية العامة التنفيذية Les règlements d'exécution هي قرارات ادارية وتنفيذية في طبيعتها وحقيقتها القانونية، فانه تطبيقا للمنطق القانوني لنظام تدرج قواعد النظام القانوني في الدولة يجب على هذه القرارات الإدارية العامة -اللوائح - التنفيذية، أن تصدر بصورة مكملة ومساعدة للقانون عن طريق توفير الظروف والشروط والطرق والاساليب والاجراءات الإدارية والتنفيذية الكافية واللازمة لتطبيق القانون بصورة جيدة وفعالة وملائمة ومشروعة، ويجب أن تكون هذه القرارات تابعة للقانون وخاضعة لاحكامه ومتطابقة ومنسجمة ومتوافقة مع احكامه نظرا لطبيعتها ودرجة قوتها القانونية الادارية والتنفيذية وبالتالي لا يجوز لها أن تخالف أحكام القانون والقواعد بالنقض والتعديل[2].

---

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 32

(2) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 40 - 43

جـ ـ فكرة القضاء الإداري الفرنسي؛ في مجال تحديد حدود ومعنى القرارات العامة التنفيذية يميز القضاء الإداري الفرنسي (قضاء مجلس الدولة)، بين حالتين حالة دعوة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية الى اصدار القرارات الإدارية العامة التنفيذية، وحالة التدخل التلقائي للسلطة التنفيذية لإصدار هذه القرارات الإدارية العامة التنفيذية.

ويوسع القضاء الإداري الفرنسي من مجال وحدود القرارات الإدارية العامة ـ اللوائح- التنفيذية في الحالة الأولى، أي حالة الدعوة الصريحة للسلطة التشريعية للسلطةالتنفيذية الى اصدار هذه القرارات، حيث يقرر أنه يمكن لهذه القرارات وفي هذه الحالة أن تخلق قواعد قانونية عامة وموضوعية مكملة للقانون ومساعدة على تنفيذه بصورة كاملة وسليمة. وقد انتقد الفقه هذا الموقف القضائي لأنه يؤدي الى نوع من الخلط بين القرارات الإدارية العامة التنفيذية والقرارات الإدارية العامة التفويضية[1].

بينما يضيق القضاء الإداري الفرنسي في معنى وحدود القرارات الإدارية العامة التنفيذية في الحالة الثانية، أي حالة التصرف التلقائي للسلطة التنفيذية الإدارية في إصدار هذه القرارات وبدون تدخل المشرع لدعوة السلطة التنفيذية الإدارية لإصدارها حيث يتفق القضاء الإداري الفرنسي في هذه الحالة مع الأفكار الفقهية السابقة، التي تقصر معنى وحدود التنفيذ في الأحكام والإجراءات التطبيقية للقانون، وحقيقة تبعية وخضوع هذه القرارات للقانون.

فأستنتاجا من منطق مبدأ تدرج النظام القانوني في الدولة ومن جملة الأفكار والفرضيات الفقهية السابقة، يمكن التقرير بأن حدود ونطاق القرارات العامة التنفيذية كافة الطرق والأحكام والأساليب اجراءات التطبيقية التي تكمل وتساعد القواعد القانونية العامة والمجردة على التخصيص والتجسيد والتطبيق على الحالات الفردية والعامة التطبيقية ودون تعديل أو تنافر وتناقض مع قواعد وأحكام القانون ضمنى أو صريح.

---

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 35 - 36

ثانياً: القرارات الإدارية العامة التنظيمية

LES REGLEMENTS REGLEMENTAIRES

للتعرف على هذا النوع من القرارات الإدارية العامة، وهو القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنظيمية، ستوجب الأمر التعرض بايجاز مفيد ودال، الى تعريف القرارات الإدارية العامة التنظيمية، وتحديد أساسها القانوني ثم بيان الأداة التي تصدر بموجبها هذه القرارات.

1) **تعريف القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنظيمية:** تعرف القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنظيمية، والتي تعرف بعض الأحيان بأصطلاح قرارات أو لوائح تنظيم المرافق العامة. Les réglements d'organisation des services publics تعرف بأن فئة القرارات الإدارية العامة التي تضعها السلطة التنفيذية -الادارية بهدف تنظيم المرافق والمؤسسات الإدارية العامة، وضمان حسن سيرها بإنتظام واطراد وكفاية، عن طريق تحديد وانشاء الوظائف والمرافق العامة وتوصيفها وتصنيفها وترتيبها وشغلها وتنسيقها، وتعديلها والغائها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية في الدولة.

وقد قام خلاف فقهي حول مدلول التنظيم من حيث هل يأخذ بالمدلول والمعنى الواسع لكلمة التنظيم، بحيث يشمل الانشاء والتوصيف والتصنيف والترتيب والتنسيق والتسيير والالغاء للمرافق والمؤسسات العامة، أم يأخذ بالمدلول الضيق الذي يقصر كلمة التنظيم على التوصيف والترتيب والتسيير دون الانشاء والتعديل والالغاء. ولكن الرأي الراجح هو إعطاء المعنى والمدلول الواسع لكلمة التنظيم وهو المدلول العلمي والقانوني لكلمة التنظيم[1].

---

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 244
الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 45 - 46
- أنظر كتب علم الإدارة والتنظيم والعلوم الإدارية، في موضوع عملية التنظيم، للتعرف على المعنى والمدلول العلمي الصحيح لكلمة واصطلاح "التنظيم "(Organisation)

2) أ لأساس القانون للقرارات الإدارية العامة التنظيمية: إن الأساس القانوني لهذه القرارات الإدارية العامة التنظيمية غالبا ما يكون موجودا في نصوص وقواعد الدستور النافذ في الدولة. حيث أن الدستور هو الذي يعطي الأساس القانوني الدستوري لاختصاص وسلطة السلطة التنفيذية الإدارية لاصدار القرارات الإدارية العامة التنظيمية. فاغلب دساتير العالم تنص على حق السلطة التنفيذية - الإدارية في إصدار مثل هذه القرارات تطبيقا لمبرارات ومقتضيات وجود القرارات الإدارية العامة الى جانب القانون.

فهكذا يقرر الدستور الجزائري الصادر في 1976 في مادتية 111 الفقرة العاشرة المادة 152 من ذات الدستور، حيث تقول: (يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي. كل المسائل، ماعدا تلك التي تخص بها القانون، هي من المجال التظيمي).

والأساس القانوني - الدستوري للقرارات الإدارية العامة التنظيمية "اللوائح العامة التنظيمية"LES REGLEMENTS REGLEMENTAIRES في النظام القانوني والدستوري الجزائري هو أحكام المادة 53 من دستور 1963 وأحكام الفقرة العاشرة "10" من المادة 111 والفقرة الثانية "2" من المادة 152 من دستور 1976 وأحكام المادة 116 من دستور 1989، وأحكام المادة 125 من دستور 28 نوفمبر 1996 والتي تؤكد على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

وقد كان الدستور الجزائري الصادر عام 1963، يقرر في مادته 53 الاساس القانوني الدستوري للقرارات الإدارية العامة التنظيمية في النظام الجزائري، حيث كانت تقرر هذه المادة أنه: (تمارس السلطة النظامية من طرف رئيس الجمهورية).

3) أداة إصدار القرارات الإدارية العامة التنظيمية: من خلال دراسة وتحليل نصوص المواد القانونية الدستورية التي تحدد الاساس القانوني لهذه القرارات، وباتفاق الفقه والقضاء، ان أداة اصدار القرارات الإدارية العامة -اللوائح - التنظيمية هي المراسيم التنظيمية التي تصدر من طرف رئيس الدولة. وأنه لا يجوز التفويض في الاختصاص لاصدارها كأصل عام. وفي النظام الجزائري، بان القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنظيمية تصدر دائما بأداة وفي صورة مراسيم تنظيمية من قبل رئيس الجمهورية

ثالثاً: القرارات الإدارية العامة -اللوائح- الضبطية أو البوليسية LES REGLEMENTS DE POLICE

1) **تعريفها:** هي مجموعة القرارات الادارية العامة التي تصدرها السلطات الادارية المختصة بسلطة الضبط الاداري بقصد المحافظة على النظام بطريقة وقائية وسابقة، عن طريق دفع وأبعاد كافة المخاطر التي تهدد الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والأداب العامة بأسلوب وقائي. ومن أمثلة للقرارات الإدارية العامة الضبطية أو البوليسية، للقرارات العامة المتعلقة بتنظيم المرور، والقرارات الإدارية العامة المتعلقة بتنظيم عمليات الدفن والمذابح والمحلات العامة ... الخ.

2) **الأساس القانوني للقرارات العامة -اللوائح- الضبطية:** الأصل أن يوجد الاساس القانوني للقرارات الادارية العامة الضبطية - أو البوليسية في صلب مواد الدستور مثل القرارات العامة التنفيذية والتنظيمية، والتفويضية ولوائح الضرورة، الا أن بعض الدساتير في دول العالم - مثل الدستور الفرنسي والدستور الجزائري - لم تنص صراحة على حق وأساس السلطة التنفيذية - الإدارية في اصدار هذا النوع من القرارات الإدارية، الأمر الذى ترتب عنه قيام جدل ونقاش فقهي خصب حول الاساس القانوني للقرارات الإدارية العامة البوليسية (لوائح الضبط الإداري).

وقد انقسم فقه القانون الدستوري والقانون الإداري بخصوص هذه النقطة الى اثنين أساسين، أي معارض لشرعية هذه القرارات ووجودها القانوني ومؤيد وقائل بشرعيتها وأساسها القانوني وفق إجتهادات متعددة ومختلفة.

- **الرأي المعارض لدستورية وشرعية القرارات الإدارية العامة البوليسية:**

يقول أنصار هذا الإتجاه وعلى رأسهم الفقيه كارى دى مالبرغ R . Carré de Malberg بعدم دستورية القرارات الإدارية العامة الضبطية أو لوائح البوليس الإداري، على أساس أن الدستور لم يعط للسلطة التنفيذية الإدارية حق وسلطة اصدار هذه القرارات، ومن ثم لا يجوز لهذه السلطات أن تصدر قرارات الضبط الإداري الا في احوال الضرورة والظروف الاستثنائية، ولاسيما أن قرارات الضبط الإداري تتضمن دائما تقييدا أو

تحديدا للحريات والحقوق الفردية[1]. ويمثل هذا القسم من الفقه أقلية محدودة، حيث تميل أغلبية الفقه الدستوري والإداري والقضاء الإداري إلى الإعتراف للسلطة الإدارية التنفيذية بحق اصدار القرارات الإدارية العامة البوليسية وتعترف بشرعيتها، ولكن الخلاف قائم حول المبدأ أو الفكرة التي تؤسس وتسند هذه القرارات قانونيا، كما سيعرف بعد قليل.

- ***الرأي المؤيد لدستورية وشرعية وجود القرارات الإدارية العامة الضبطية***

يؤيد أغلب فقه وقضاء القانون الدستوري والقانون الإداري، الوجود القانوني للقرارات الإدارية العامة الضبطية وحق السلطة التنفيذية الإدارية في اصدارها خفظا للنظام العام[2].

ولقد تعددت واختلفت التخريجات والتبريرات المدعمة والمسندة لهذا الاتجاه المؤيد لحق السلطة الإدارية - التنفيذية في اصدار قرارات الضبط الإداري.

ومن ضمن الأفكار والبدائل التي ظهرت بصدد اسناد وتبرير شرعية هذه القرارات مايلي:

أ ـ فكرة العرف الدستوري، يقرر أصحاب هذه الفكرة، إن الاساس القانوني والدستوري لقرارات البوليس الاداري هو قاعدة عرفية دستورية إدارية، تكونت من عنصري العرف المادى والمعنوي والقانوني من التطبيقات والممارسات والتقاليد السابقة لاصدار القرارات الإدارية العامة البوليسية، في غياب نصوص قانونية دستورية تجيزا أوتعارض إصدار هذه القرارا الضبطية، ومن أشهر أنصار هذه الفكرة الفقيهان ليون دوجى والسيد صبرى[3].

(1) الدكتور سليمان الطمأوي، المرجع السابق ص 491 - 492
- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 49

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ، ص 216 - 217
ـ الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 50

(3) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 216
- الدكتور سليمان محمد الطمأوي، المرجع السابق ص 491 - الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 50

ب ـ فكرة طبيعة وظيفة رئيس الدولة، تقرر هذه الفكرة أنه من أولى وأقوى وظائف رئيس الدولة في الدولة والمجتمع هي المحافظة على النظام العام، عن طريق المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة، والصحة العامة بطرق وأساليب وقائية منتظمة لأن أول حاجات الجماعة والمطلوب من الحاكم أن يشبعها الأمان والنظام والسلام في كافة المجالات. لذا يكون من أول واجبات واختصاصات رئيس الدولة أن يحافظ على النظام العام، ويستعمل في ذلك كافة الأعمال والوسائل ومنها اتخاذ القرارات الإدارية العامة الضبطية التي تكفل المحافظة على النظام العام، وحق رئيس الدولة في اصدار هذه القرارات هو حق أصلي مستمد من طبيعة مركزه الدستوري ووظائفه،ومن أشهر أنصار هذه الفكرة الفقيه مارسيل هوريو[1].

جـ ـ فكرة متطلبات الضرورة العملية:(NOTION DES NECESSITES PRATIQUES)

منطق هذه الفكرة أن السلطات التنفيذية -الادارية - باعتبارها سلطات تنفيذية فهي أقدر السلطات على الاضطلاع بسلطات البوليس الإداري والمحافظة على العامة بواسطة اصدار القرارات الإدارية العامة الضبطية اللازمة لذلك، وخاصة أن أعمال البوليس الإداري واجراءات المحافظة على النظام دقيقة ومسائل حساسة ومعقدة تتطلب سرعة التدخل وتوفير الحلول اللازمة والملائمة الواقعية للتصرفات والحلول المتخذة. لذا يكون من اختصاص وحق السلطة التنفيذية الإدارية اصدار القرارات الإدارية العامة البوليسية الضبطية على أساس فكرة الضرورات العملية، سواء نص على ذلك الدستور أو لم ينص[2].

د ـ فكرة اعتراف المشرع الجنائي بالقرارات الإدارية العامة البوليسية الضبطية، كما استند بعض الفقهاء في تأكيد وتبرير شرعية وجود القرارات الإدارية

---

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 50
الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 216

(2) - الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 491
- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 50
- الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 216

العامة البوليسية، الى نصوص ومواد القانون الجنائي التي تقرر الحماية القانونية الجنائية لهذه القرارات، واعتبروا ذلك دليلا على اعتراف المشرع بشرعية ودستورية هذه القرارات[1].

هـ ـ فكرة التفسير بمفهوم المخالفة لأحكام المادتين 34 و37 من دستور الفرنسي، وأحكام المواد 122 و123 و125 من الدستور الجزائري الصادر في 28 نوفمبر 1996

وتذهب مذاهب نظريات التفسير في القانون العام الحديثة إلى أن قراءة أحكام المادتين 34 و37 من الدستور الفرنسي وأحكام المواد 122 ، 123، و125 من الدستور الجزائري الصادر في سنة 1996 بمفهوم المخالفة تؤدي الى استنباط حقيقة أن المؤسس - المشرع الدستوري قد منح السلطة التنفيذية - سلطة إصدار القرارات الإدارية العامة الضبطية حيث أن استخدام منطق التفسير بمفهوم المخالفة في قرأة أحكام المادة 125 من الدستور الجزائري مثلا والتي تقرر "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"يمكن استنباط حقيقة أن الدستور قد منح السلطة التنفيذية إصدار القرارات الإدارية العامة الضبطية[2].

هذه أهم الافكار والأراء التي قيل بها في نطاق تأسيس القرارات الإدارية العامة الضبطية البوليسية في غياب نصوص ومواد دستورية صريحة تؤسس الوجود القانوني لهذه القرارات في الدستورين الفرنسي والجزائري الحالي.

ومهما كان النقاش والجدل الفقهي مثمر في هذا الحال فإن القرارات الإدارية العامة الضبطية هي حقيقة قانونية موجودة في كل من النظامين الفرنسي والجزائري كقرارات إدارية عامة مستقلة (REGLEMENTS AUTONOMES) بينما تدخل المشرع الدستوري في دول أخرى لحسم هذا النقاش باعطاء رئيس الدولة حق وسلطة اصدار القرارات الإدارية العامة - اللوائح - الضبطية.

---

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 51

(2) الفقرة الأخيرة من المادة 125 من الدستور الجزائري الصادر عام 1996 وهي تقابل المادة 37 من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958

3) **أداة إصدار القرارات الإدارية العامة البوليسية:** يتفق الفقه على حقيقة أن القرارات الإدارية الضبطية المركزية الوطنية تصدر بموجب مرسوم من قبل رئيس الدولة بينما تصدر القرارات الإدارية العامة الضبطية المحلية بموجب قرارات عامة ضبطية محلية بلدية أو ولائية[1].

المطلب الثاني:
القرارات الإدارية التنظيمية العامة التي تصدر في ظل الظروف الاستثنائية

تعترف الدساتير المقارنة في العالم للسلطة التنفيذية بسلطة اصدار قرارات تنظيمية عامة في أحوال الضرورة والظروف الاستثنائية، وتسمى القرارات العامة الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية بقرارات الظروف الاستثنائية.

وتختلف القرارات العامة (اللوائح) التي تصدر في ظل الظروف الاستثنائية عن القرارات الإدارية التنظيمية العامة التي تصدر في ظل الظروف العادية في أن القرارات العامة (اللوائح الإدارية) التي تصدر في ظل الظروف العادية تظل

- بالرغم من تجريدها وعموميتها وموضوعيتها - تحتفظ بالطبيعة الإدارية، أي أنها تظل قرارات إدارية تخضع للقانون ولا ترتقي مرتبه وبالتالي فإتها لا تستطيع أن تعدل أو تلغي القانون، كما أنها تخضع لرقابة القضاء الغاء وتفسيرا وفحصا للشرعية وتعويضا. بينما تحوز القرارات العامة الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية (لوائح الظروف الاستثنائية) الطبيعة القانونية والتشريعية -أي أن لوائح الظروف الاستثنائية لها قيمة وقوة القانون، وبالتالي تستطيع أن تعدل وأن تلغى القانون، إذا ما توفرت شروطها المطلوبة دستورا، وكذا تتحصن ضد رقابة القضاء وخاصة رقابة الالغاء.

وتنقسم قرارات (لوائح) الظروف الاستثنائية الى نوعين:

قرارات الضرورة والقرارات العامة (لوائح) التفويضية، وتختلف قرارات الضرورة عن القرارات العامة التفويضية، على أن الأولى تصدر في حالات غياب السلطة أو

---

(1) أنظر المواد 235 الى نهاية 239 من القانون البلدي الجزائري، والمواد 152 - 155 من قانون الولاية في الإدارة المحلية الجزائرية

الهيئة التشريعية المختصة فقط، فيما تصدر الثانية في حالات وجود أو غياب هذه السلطة على حد السواء[1].

أولا: قرارات -لوائح - الضرورة

LES REGLEMENTS DE NECESSITE

لمعرفة أحكام قرارات -لوائح- الضرورة، يجب تعريفها، وبيان أساسها القانوني، ثم تحديد الشروط الواجب توفرها لاصدارها، ثم تكييف طبيعتها القانونية واستخراج النتائج القانونية المترتبة عن عملية التكييف هذه.

1) **تعريف قرارات - لوائح- الضرورة:** هي فئة القرارات العامة التي تصدرها السلطات التنفيذية المختصة في أحوال الضرورة في حالات وأوقات غياب الهيئة أو السلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع في الدولة (أي في أوقات مابين انعقاد الهيئة التشريعية وأوقات حل هذه الهيئة)، تتمتع هذه القرارات بالطبيعة القانونية التشريعية أي لها قوة القانون ومداه، وتسمى هذه القرارات "بالمراسيم بقوانين DECRETS - LOIS" وتسمى في النظام القانوني الجزائري بالأوامر (ORDONNANCES)[2].

2) **الأساس القانوني لقرارات - لوائح - الضرورة:** تجد هذه الفئة من القرارات الإدارية التنظيمية العامة أساسها القانوني في الدستور، حيث تنص أغلب دساتير العالم، على حق وسلطة السلطة التنفيذية في اصدار هذه القرارات، وتحد لها - مسبقا ودستوريا - شروط ممارسة هذه السلطة.

والأساس القانوني الدستوري للقرارات الضرورة "اللوائح الضرورة Les reglements de necessité" في النظام الجزائري هي أحكام المادة 124 من دستور 1996 والتي تنص بهذا الخصوص أنه :" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

---

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 250

(2) وإن كان اصطلاح الأوامر Les ordonnances معا يطلق اصلا على القرارات العامة -اللوائح- التفويضية، كما سنرى بعد قليل، ولاحظ أندري هوريو، المرجع السابق ص 419، كيف يقرر أن اصطلاح أوامر ordonnances، كان مستعملا أصلا في العهود والنظم الملكية الفرنسية الماضية، وأنه احتفظ باستعمال هذا الاصطلاح في ظل دستور 1958 لتسمية قرارات - لوائح - الضرورة فقط.

و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أي يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

3) **شروط إصدار قرارات -لوائح- الضرورة:** إن السلطة التنفيذية في إصدار قرارات -لوائح - الضرورة، ليست سلطة مطلقة، بل هي مقيدة بجملة شروط وقيود يجب توفرها، حتى يمكن ممارسة هذه السلطة في نطاق مبدأ الشرعية، والشروط المطلوب توفرها لممارسة سلطة اصدار قرارات -لوائح- الضرورة هي، الشرط الزمني، وشرط قيام حالة الضرورة والاستعجال، وشرط رقابة السلطة التشريعية لهذه القرارات، وشرط القيمة والقوة القانونية والمدى[1].

أ ـ شروط المدة الزمنية: يجب أن تمارس سلطة اصدار قرارا - لوائح - الضرورة في المدة الزمنية التي حددها الدستور، فنجد مواد الدستور التي تؤسس وتنظم عملية اصدار قرارات -لوائح الضرورة تحدد وتبين القيد الزمني أو الشرط الزمني لاصدار هذه القرارات واللوائح، وهذه المدة الزمنية هي فترات مابين انعقاد دورات السلطة التشريعية، وفترة حل هذه السلطة.

فنجد أغلب دساتير دول العالم تتفق على هذه المدة الزمنية أو الشرط الزمني لاصدار قرارات -لوائح - الضرورة.

وبالنسبة للنظام القانوني -الدستوري الجزائري فهو يؤكد حقيقة شرط المدة الزمنية المحددة بدقة ووضوح وذلك أحكام الفقرة الأولى من المادة 124 من دستور سنة 1996 والتي تصرح بذلك كمايلي: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ..."

ب ـ شرط قيام حالة الضرورة والظروف الاستثنائية: يتطلب لاصدار قرارات -لوائح الضرورة من طرف السلطة التنفيذية، شرط قيام حالة الضرورة، أي حدوث أمور

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 57 - 62
الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 252 - 258
- الدكتور محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 495 وما بعدها.

أو مخاطر أو ظروف طارئة وغير متوقعة ملجئة وخطيرة، لا يمكن معاملتها ومعالجتها أو دفعها بالاوضاع العادية، وانما لابد من اجراءات استثنائية وغير مألوفة سريعة أحيانا وكافية لدفع هذه المخاطر ومعالجتها للوضع بصورة مستعجلة في فترات غياب السلطة التشريعية. ومن هذه الاجراءات لوائح وقرارات الضرورة أو الظروف الاستثنائية.

فشرط قيام حالة الضرورة والاستعجال والظروف الاستثنائية شرط جوهري لاصدار قرارات الضرورة لذا سميت هذه القرارات بقرارات الضرورة Les réglements de nécessité لذا تنص أغلب دساتير دول العالم على هذا الشرط والقيد في صلب المادة أو المواد القانونية الدستورية التي تؤسس وتنظم قرارات -لوائح -الضرورة[1].

أما المادة 153 من الدستور الجزائري الصادر عام 1976، والتي تستند وتؤسس وتنظم قرارات -لوائح- الضرورة في النظام الجزائري، فإنها لم تذكر هذا القيد والشرط الجوهري والأساسي لسلطة اصدار هذه القرارات - كما سبقت الإشارة الى ذلك - وهذا أمر خطير جدا، ونقص ظاهر في صياغة هذه المادة من زاوية قيد وشرط قيام حالة الضرورة لاصدار قرارات الضرورة. لأن المبرر والاساس الذي كان وراء وجود المادة 153 من الدستور الجزائري هو هدف التغلب على حالات الضرورة الاستعجال والظروف الاستثنائية في غياب المجلس الشعبي الوطني لسبب من الاسباب، فلابد من وجود هذا الشرط أو القيد ولابد من النص الصريح عليه في صلب المادة 153 كما تفعل كا الدساتير في دول العالم[2]. وعدم النص الصريح أو الضمني لهذا القيد والشرط لسلطة اصدار قرارات الضرورة في المادة 153 هذه، أمر يؤدي الى احداث نوع من الاخطاء في تطبيق هذه المادة، الامر الذي قد يولد آثارا وأمورا خاطئة وخطيرة في مجال تنظيم العلاقة بين القانون والسلطة التنظيمية في النظام الجزائري.

وتضطلع السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الدولة (رئيس الجمهورية) بعملية تقدير وملاءمة مدى قيام أو عدم حالات الضرورة والظروف الاستثنائية والاستعجال -هنا -

---

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 58 - 59
الدكتور محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 496
الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 252 - 254

(2) لاحظ من صياغة نص أحكام المادة 124 من الدستور الجزائري لسنة 1996 التي لا تقرر ولا تشير حتى مجرد الاشارة الى شر قيام حالة الضرورة والاستعجال لتدخل الرئيس الجمهورية بالتشريع بموجب أوامر حالة شغور المجلس الشعبي الوطني لاسباب عادية أو غير عادية.

ويتفق على ذلك الفقه والقضاء الدستوري والإداري، فرئيس الدولة بمساعدة أجهزة السلطة التنفيذية يتمتع بالسلطة التقديرية في تقدير قيام حالة الضرورة اللازمة لاصدار قرارات -لوائح- الضرورة أولا، لأن السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الدولة تملك الوسائل والقدرات والامكانيات المختلفة اللازمة لتقدير وملاءمة قيام حالات الضرورة والاستعجال والظروف الاستثنائية، كما أن مقتضيات السرعة والسرية والحزم والحسم، وحرية التصرف المرن تتطلب ترك مسألة تقدير مدى قيام حالة الضرورة أولا للسلطة التنفيذية[1] .

وتخضع السلطة التنفيذية وقائدها في عملية تقدير قيام حالات الضرورة والظروف الاستثنائية لرقابة السلطة التشريعية المختصة، ولرقابة القضاء في بعض الحالات والأحيان[2] .

جـ- شرط الرقابة التشريعية، تخضع قرارات -لوائح- الضرورة لرقابة السلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع، وذلك علي أساس أن السلطة التنفيذية تصدر هذه القرارات واللوائح بصفة استثنائية ومؤقتة، ولأن موضوع هذه القرارا هو أصلا من اختصاص السلطة التشريعية، لذا يجب أن تخضع عملية اصدار هذه القرارات لرقابة السلطة التشريعية المختصة لترقيتها فتصبح قانونا ماديا بالمعنى الضيق والفني للقانون، أو ترفض اقراراها فتحتفظ بطبيعتها الإدارية فقط ولا تكتسب الطبيعة والقوة القانونية التشريعية[3] وتؤكد أحكام الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 124 من دستور 1996 هذا الشرط حيث تقرر صراحة بأنه :"...ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان..."

---

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 253 - 254
- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 58 - 59
- الدكتور يحي الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية 1974 ص 15 - 19

(2) الدكتور محمد سليمان الطمأوي، المرجع السابق ص 497 وما بعدها
- الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 253 - 254
- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 58 - 59

(3) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 254 - 257
الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 60 - 62

وتنصب عملية رقابة السلطة التشريعية هنا - على مسألة مدى توفر شروط قيام حالات الضرورة الاستعجال والظروف الاستثنائية الملجئة والتي دفعت السلطة التنفيذية الى اصدار قرارات -لوائح الضرورة -وتتراوح مواقف السلطة التشريعية أثناء مراقبتها لقرارات -لوائح - الضرورة، بين المواقف التالي[1]:

1) عدم عرض هذه القرارات من قبل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية المختصة، فلا تكتسب هذه القرارات طبيعة وقوة القانون وتحتفظ بطبيعة القرارات الإدارية.

2) موقف القبول الكامل لهذه القرارات واللوائح فتصبح هذه القرارات -اللوائح- قانونا عاديا بالمعنى الضيق والفني للقانون، أي تصبح تحوز القوة والقيمة القانونية التي يتمتع بخا القانون، وتتحصن ضد الرقابة الالغاء القضائي.

3) وموقف رفض هذه القرارات (لوائح الضرورة) بأثر رجعى فلا تكسب هذه القرارات الطبيعية والقيمة والقوة القانونية، وتحتفظ بطبيعتها وقيمتها الإدارية، وبالتالي لا يجوز لها أن تمس القانون بالالغاء أو التعديل أو التعارض، ويجوز اعمال دعوى الالغاء القضائي ضدها، اذا ما خالفت القانون ومبدأ الشرعية.

4) وقد يكون موقف السلطة التشريعية -موقف وسط- بحيث يعترف ويقبل بالاثار التي ولدتها هذه القرارات قبل عرضها عليها، ورفضها في المستقبل، فتكسب هذه القرارات -اللوائح- طبيعة وقوة القانون في الفترة السابقة على عرضها على السلطة التشريعية وتفقد هذه الطبيعة والقوة القانونية منذ عرضها على الرقابة التشريعية ومستقبل، وتنزل الى درجة وقوة القرارات الإدارية فقط.

د ـ شرط القوة والمدى القانوني: المقصود بشرط المدى القانوني -هنا- هو شرط عدم خروج قرارات -لوائح- الضرورة عن المبدأ الشرعية المادية يجب أن تلتزم مداها ونطاقها فقط وألا تتجاوز هذا النطاق لتمس القواعد القانونية الأقوى والأسمى منها قانونا، فهكذا وبعد أن تحوز هذه القرارات على موافقة السلطة التشريعية المختصة أثناء عرضها عليها وفقا للاجراءات القانونية المطلوبة، وتصبح تتمتع هذه القرارات بقوة

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 61
الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 255 - 258

وطبيعة ومدى القانون، لا يجوز لهذه القرارات أن تتخطى المجال المرسوم للقانون وتعتدي على قواعد الدستور بالتعديل أو التناقض. فلا يجوز لقرارات -لوائح- الضرورة أن تتجاوز المجال والمدى المرسوم لها في الدستور، وهو مجال قرارات الضرورة - بهذا الخصوص - لرقابة دستورية القوانين[1].

هذه هي الشروط الواجب توفرها لاصدار قرارات -لوائح- الضرورة من طرف السلطة التنفيذية.

4) ***الطبيعة القانونية لقرارات -لوائح- الضرورة***: المقصود بالطبيعة القانونية لقرارات الضرورة، هو هل تعتبر قرارات الضرورة قرارات ادارية في طبيعتها القانونية، وبالتالي تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية من حيث الاصدار ومن حيث الدرجة والقيمة القانونية في هرم تدرج قواعد النظام القانوني في الدولة، ومن حيث نفاذها ومجالها، ومن حيث طرق ووسائل نهايتها ونظام الرقابة عليها. أما تعدد قرارات الضرورة هذه ذات طبيعة وقيمة قانونية تشريعية أي تعتبر قانونا بالمفهوم الخاص والضيق للقانون، وتخضع للنظام القانوني للقانون العادي من حيث الاصدار والقوة القانونية ومجال تطبيقها، ومن حيث نفاذها، ومن حيث نظام الرقابة عليها (رقابة دستورية القوانين).

وفي نطاق الاجابة عن هذا التساؤل يتفق كل من الفقه والقضاء على حتمية التمييز بين الفترة السابقة على عرض قرارات -لوائح- الضرورة على السلطة التشريعية المختصة لاقرارها، والفترة اللاحقة على اقرار هذه القرارات وقبولها من طرف هذه السلطة. حيث تحتفظ قرارات "لوائح" الضرورة بطبيعتها وقيمتها الإدارية قبل عرضها على السلطة التشريعية المختصة، وتخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، أما بعد عرضها واقرارها من طرف هذه السلطة فانها تكتسب الطبيعة القانونية التشريعية، وتحوز القيمة والقوة القانونية التي يحوزها القانون في مفهومه الخاص الضيق، وبالتالي تخضع للنظام القانوني للتشريع من حيث القيمة والقوة القانونية، ومن حيث نطاق النفاذ والتعديل والالغاء، ونظام الرقابة عليها (الرقابة على دستورية القوانين)[2].

---

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 59

(2) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 70 - 71

الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 261 - 262

ثانيا: القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التفويضية

LES REGLEMENTS SUR DELEGATION LEGISLATIVE

القرارات العامة -اللوائح- التفويضية، هي نوع من القرارات العامة التي تصدر في ظل الظروف الاستثنائية، ولمعرفة نظامها القانوني بنوع من الايجاز والتركيز يجب محاولة تعريفها وتحديد أساسها القانوني، وبيان شروطها، ثم تكييف طبيعتها القانونية.

1) تعريف القرارات العامة -اللوائح - التفويضية: القرارات - اللوائح - التي تصدرها السلطة التنفيذية -الإدارية، في ظل الظروف الاستثنائية، بناء على تفويض خاص من طرف السلطة التشريعية المختصة Délégétion législative بواسطة قانون التفويض أو قانون السلطات الكاملة loi de pleins pouvoirs وتكسب هذه القرارات طبيعة القانون، من حيث الدرجة والقوة القانونية الالزامية، ومن حيث المجال، ومن حيث الحصانة النسبية ضد رقابة القضاء ويطلق على القرارات -اللوائح- التفويضية اصطلاح: "المراسيم بقوانين (DECRETS - LOIS) أو "الأوامر LES ORDONNANCES"[1].

2) مجال القرارات العامة -اللوائح - التفويضية: ليس للقرارات العامة -اللوائح- التفويضية مجال ونطاق محدد ومحجوز وأصيل دستوريا، بل تصدر هذه القرارات واللوائح في الموضوعات المحجوزة دستوريا واصلا لمجال التشريع، تحت ضغط وقوة الظروف الاستثنائية والضرورة والاستعجال، حيث ترى السلطة التشريعية المختصة بالوظيفة التشريعية من الحكمة أن تتنازل -مؤقتا- عن بعض اختصاصتها للسلطة التنفيذية - الادارية المختصة لتعالج الموقف بواقعية وسرعة وسرية وبحزم وقسوة في بعض الأحيان، عن طريق اصدار قرارات -لوائح تفويضية لها قوة ومجال وحصانة القانون "التشريع" بالمفهوم الفني الخاص والضيق للقانون، وذلك في أضيق الحدود وبصورة استثنائية.ولقد صدرت القرارات - اللوائح- التفويضية في القانون المقارن في مجالات ظروف الحروب والاحكام العرفية والرسوم الجمركية، وبعض الاجراءات الاقتصادية

(1) - أنري هوريو، المرجع السابق ص 419 - 420
- الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 261 - 262
- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 63 - 64

التقشفية خلال الأزمات الاقتصادية الحادة، وفي أمور التمويل والنقد والتشريعات المالية والعلاقات الدولية[1].

3) **أسباب اصدار القرارات العامة -اللوائح- التفويضية: تجد** عملية التفويض التشريعي، ومنح السلطة التنفيذية والإدارية، سلطة اصدار القرارات العامة - اللوائح- التفويضية التي تتمتع بقوة القانون ومجاله وحصانته، تجد هذه العملية سندها ومبرراتها في حتمية توفير وايجاد عوامل وميزات السرعة والسرية والخبرة الفنية العملية والواقعية والقسوة والحزم اللازمة لمواجهة الأزمات والمخاطر والمشاكل الاقتصادية والأمنية والدفاعية والطارئة والاستثنائية لأن السلطة التشريعية تفتقد إلى هذه العناصر والميزات والصفات لاسباب قانونية واجرائية وشعبية[2].

4) **الأساس القانوني للقرارات العامة -اللوائح- التفويضية:**

تجد القرارات العامة -اللوائح- التفويضية أساسها القانوني في الدستور الذي يعطي للسلطة التشريعية الحق في اصدار قانون التفويض التشريعي وقوانين السلطات الكاملة التي تفوض تشريعيا السلطة التنفيذية لاصدار القرارات العامة - اللوائح- التفويضية التي تحوز قوة القانون ومجاله وحصانته.

فغالبا ما تتضمن الدساتير موادا تجيز وتسند التفويض التشريعي مثل المادة 38 من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 والمادة 50 من الدستور الكويتي، والمادة 58 من الدستور الجزائري الصادر عام 1963، التي تقرر أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب الى المجلس الوطني أن يفوض له لفترة زمنية محدودة حق اتخاذ اجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر". أما الدستور الجزائري الحالي والصادر عام 1996 فهو

---

(1) أنظر في بعض الأمثلة عن مجال القرارات -اللوائح - التفويضية في القانون المقارن، أندري هوريو، المرجع السابق ص 218 -220 وهوامشها و الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 262 - 264 و الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 63 - 65 وهوامشها

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 264 - 265
- أندري هوريو، المرجع السابق ص 418 - 420

خلو من أي نص أو مادة تؤسس التفويض التشريعي من طرف المجلس الشعبي الوطني للسلطة التنفيذية لاصدار القرارات العامة -اللوائح- التفويضية. وسكوت الدستور الجزائري الصادر عام 1996 عن عملية تأسيس القرارات -اللوائح- التفويضية، يثير التساؤل حول مدى حق السلطة التشريعية في إصدار قوانين التفويض التشريعي، التي تعطي للسلطة التنفيذية سلطة اصدار القرارات العامة -اللوائح- التفويضية، وما مدى شرعية ودستورية قرانين -لوائح، التفويضية في ظل دستور 1996.

5) **شروط اصدار القرارات العامة - اللوائح- الإدارية**، لكي تستطيع السلطة - الإدارية ممارسة حق إصدار القرارات العامة - اللوائح - التفويضية بصورة سليمة وشرعية، لابد من توفر جملة من الشروط الأساسية هي:

أ) شرط صدور قانون التفويض أو قوانين السلطات الكاملة من طرف السلطة التشريعية المختصة، قبل صدور القرارات العامة -اللوائح- التفويضية من السلطة التنفيذية[1].

ب) شرط أن يكون موضوع أو موضوعات التفويض محددة تحديدا واضحا بقانون التفويض التشريعي[2].

جـ) شرط وجوب كون مدة التفويض محددة بقانون التفويض التشريعي[3].

د) شرط وجوب عرض القرارات العامة -اللوائح- التفويضية على السلطة التشريعية المختصة للمصادقة عليها حتى تكسب الطبيعة التشريعية وقوة القانون ومجاله وحصانته[4].

هذه هي الشروط الاساسية لممارسة حق اصدار القرارات العامة التفويضية من طرف السلطة التنفيذية.

---

(1) أندري هوريو، المرجع السابق ص 419

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 272

(3) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 66
و الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 272

(4) أندري هوريو، المرجع السابق ص 419 -420
و الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 273

6) الطبيعة القانونية للقرارات العامة -اللوائح- التفويضية:

تكتسب القرارات العامة -اللوائح- التفويضية الطبيعة القانونية للقانون "التشريع" في معناه الخاص الضيق بالرغم من اصدارها من طرف السلطة التنفيذية. فهكذا تحوز القرارات العامة -اللوائح- التفويضية القيمة والقوة القانونية الالزامية للقانون ومجاله وحصانته خاصة ضد رقابة القضاء الاداري والعادي، وإنما تخضع مثل القانون لرقابة دستورية القوانين. وتكتسب القرارات العامة -اللوائح- التفريضية الطبيعية القانونية هذه بعد توفر شروط اصدارها، وبعد قبولها والموافقة عليها من طرف السلطة التشريعية المختصة. أما في حالة عدم عرضها على السلطة التشريعية المختصة، وحالة عرضها وعدم قبولها والمصادقة عليها من طرف هذه السلطة، فان هذه القرارات لا تكتسب الطبيعة القانونية التشريعية المقررة للقانون، بل تحتفظ بطبيعتها الإدارية وتخضع للنظام القانوني المقرر للقرارات الإدارية من حيث الاصدار والنفاذ والنهاية والرقابة القضائية[1].

هذه أحكام النظام القانوني للقرارات الإدارية العامة -اللوائح الإدارية، كنوع من أنواع القرارات الإدارية- وفقا لتقسيمها على أساس مداها.

---

(1) أندري هوريو، المرجع السابق ص 419
و الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 70 - 72

الفصل الخامس

عملية تنفيذ القرارات الإدارية

الفصل الخامس

عملية تنفيذ القرارات الإدارية

يقصد بتنفيذ القرارات الإدارية توليد اثارها القانونية ودخولها حيز التطبيق. وتثير عملية تنفيذ القرارات الإدارية عدة تساؤلات، منها ما يتعلق بتاريخ نفاذ وسريان القرارات الإدارية، ومنها مايتعلق بماهية طرق ووسائل تنفيذ القرارات الإدارية، الأمر الذي يجب محاولة الاجابة عن هذه التساؤلات فيما يلي:

المبحث الأول:

تاريخ نفاذ وسريان مفعول القرارات الإدارية

القاعدة العامة والآصل العام آن القرارات الإدارية تصبح نافذة وسارية المفعول منذ تاريخ صدورها من السلطات الإدارية المختصة باصدارها[1].

وتترتب على القاعدة العامة السابقة عدة نتائج هامة منها:

أولا: يجب الرجوع الى تاريخ صدور القرارات الإدارية لفحص وتقدير مدى صحة وشرعية القرارات الإدارية من حيث الشرعية الشكلية للقرارات الإدارية، أي من حيث ركنا الاختصاص والشكل والاجراءات في القرارات الإدارية.

ثانيا: يجب الرجوع والاستناد الى تاريخ صدور القرارات بخصوص تقدير وحساب حقوق المخاطبين بالقرارات الإدارية والتي تترتب وتنشأ لهم في مواجهة السلطات المختصة بموجب هذه القرارات الإدارية.

ثالثا: يقع على عاتق السلطات الإدارية المختصة واجب القرارات الإدارية منذ تاريخ صدورها، ولا تستطيع هذه السلطات الاحتجاج والدفع بعدم النشر أو التبليغ الشخصي، لأنها ترتبط وتلتزم بهذه القرارات من تاريخ صدورها لا من تاريخ نشرها وتبليغها.

رابعا: ان القرارات الإدارية تنتج اثارها القانونية بأثر فوري ولا تسرى أثارها على الماضي بأثر رجعي، وهو ما يصطلح عليه في لغة القانون بقاعدة "عدم رجعية القرارات الإدارية"[2].

---

(1) أنظر في تفاصيل ذلك: الدكتور سليمان الطمأوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية المرجع السابق ص 518 وما بعدها.

(2) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 538 - 552

وتقوم قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على الاسس التالية:

أ) فكرة الحقوق المكتسبة.

ب) فكرة استقرار المعاملات والأوضاع والمراكز القانونية.

جـ) فكرة العدالة.

ولقاعدة عدم القرارات الإدارية بعض الاستثناءات تخفف من شدة هذه القاعدة، وهذه الاستثناءات هي:

1) اباحة رجعية بعض القرارات الإدارية بنص خاص، وذلك عندما يتدخل المشرع صراحة ويجيز للإدارة أن تصدر قرارات إدارية متضمنة رجعية مثل سحب بعض القرارات، واعادة الموظفين والعاملين العامين الذين تركوا مراكزهم الوظيفية بسبب الظروف الاستثنائية (الحرب مثلا) مع تصحيح وضعهم المالي وأقدميتهم بأثر رجعي (أنظر المادة العاشرة (10) من المرسوم رقم 66 - 146 الصادر في 2 جوان 1966 والمتعلق في الوظائف العمومية واعادة ترتيب أفراد جيش التحرير الوطني).

2) الرجعية في تنفيذ الاحكام مثل حكم بالغاء القرارات الإدارية غير المشروعة باثر رجعي.

3) رجعية اللوائح الإدارية الاصلح للمتهم، أو الاصلح للمخاطب بالقرارات الإدارية.

4) رجعية القرارات الإدارية بالضرورة، مثال ذلك رجعية القرارات الإدارية في حالة السحب، والرجعية في تصحيح القرارات المعيبة ورجعية القرارات الإدارية تطبيقالمقتضيات حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد ورجعية القرارات الإدارية بسبب طبيعة الاختصاص[1].

5) أنه إذا كانت القاعدة السابقة القاضية بأن نفاذ وسريان القرارات الإدارية يتحقق ويبدأ من تاريخ صدور القرارات الإدارية لا تسرى في حق الأفراد وفي مواجهتهم، ولا يحتج بها عليهم الا اذا علموا بها باحدى وسائل الاعلام المقررة قانونيا.

---

(1) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 563 - 566

فيجب التفريق والتمييز بين الوجود القانوني للقرار الإداري وبين مسألة سريان ونفاذ القرار في مواجهة المخابين به، حيث لا تسرى القرارات الإدارية في مواجهة المخاطبين بها من الأفراد.

ولا يحتج بها عليهم الا من تاريخ عملهم بها باحدى وسائل الاعلام المقررة.

ماهي وسائل اعلام القرارات الإدارية؟

وسائل الاعلام أو تبليغ القرارات الإدارية ثلاثة هي: النشر بالنسبة للقرارات الردارية التنظيمية والإعلان بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية والعلم اليقيني بالقرار الإداري متى قام الدليل القاطع على علم صاحب الشأن الإداري علما يقينيا نافيا للجهالة بفحوى وعناصر القرار الإدارى.

المبحث الثاني:

طرق تنفيذ القرارات

هناك ثلاثة طرق ووسائل لتنفيذ القرارات الإدارية، هي طريق التنفيذ الإختياري الحر، التنفيذ الإداري الإجباري والمباشر، وطريق التنفيذ القضائي .

أولا : التنفيذ الاختياري الحر للقرارات الإدارية

إن القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية المختصة يلتزم بتنفيذها أصحاب الشأن من المخاطبين بهذه القرارات الإدارية من أفراد عاديين وسلطات وعمال الدولة، وذلك متى علموا بها باحدى وسائل وطرق الاعلام المقررة قانونا ، وكلما طلب منهم تنفيذ هذه القرارات الإدارية. وهناك عدة عوامل تساعد على عملية تنفيذ القرارات الإدارية تنفيذا حرا واختياريا أهمها:

1) حسن اعداد وانجاز عملية اتخاذ القرارات الإدارية، اذ تؤدي عملية اتخاذ القرارات الإدارية طبقا للطرق العلمية والديموقراطية الحديثة، وتكييفها وملاءمتها تكييفا وملاءمة ايديولوجية واجتماعية واقتصادية وقانونية وادارية، يؤدي ذلك -كما سبقت الاشارة اليه- الى وجود وتوفر عناصر الارتباط والاندماج الروحي والفكري والنفسي بالقرارات الإدارية والاخلاص والتحمس والتضحية في تنفيذها من طرف المخاطبين بها اختياريا وتلقائيا وبصورة سليمة وفعالة[1].
2) وجود رأي عام قوي وواع ومتشبع بالروح والغيرة الوطنية ونزعة الولاء والاخلاص للأمة والدولة.

فكلما كان الوعي السياسي والقانوني والحس المدني والوطني قويا ومزدهرا في المجتمع كلما كان التنفيذ الحر والاختياري للقرارات الإدارية من طرف المواطنين هو الاصل.

3) تتمتع القرارات الإدارية بالطبيعة والقوة القانونية الالزامية وقرينة الشرعية والسلامة اذ ليس للمخاطبين بالقرارات الإدارية من أفراد عاديين وموظفي

---

(1) راجع طرق عملية اتخاذ القرارات الإدارية، في الفصل الأول من الباب الثاني من الجزء الثالث من هذه الدراسة

الدولة أن يمتنعوا عن تنفيذ القرارات الإدارية، وليس لهم التحجج والتذرع بحجة الشك في مدى شرعية وسلامة القرارات الإدارية من الناحية القانونية، لأن القرارات الإدارية تتمتع باستمرار بقرينة السلامة والشرعية -وهي قرينة بسيطة بطبيعة الحال- أي أن كل قرار إداري تصدره السلطات الإدارية المختصة يفترض فيه الشرعية والصحة. وتقوم قرينة شرعية وصحة القرارات الإدارية على أساس أن الإدارة العامة والدولة رجل شريف يستهدف دوما تحقيق العامة

وأن الدولة والإدارة العامة تستعمل دائما وكقاعدة عامة الاساليب والطرق الوقائية في القيام بأعمالها، إذ تحيط أعمالها بجملة ضمانات وقائية كحسن انتقاء عمالها، واحكام عملية الرقابة المحكمة والقوية والمتنوعة على أعمال وعمال الدولة والإدارة العامة بواسة نظامي الرقابة الإدارية الرئاسية والرقابة الإدارية الوصائية.

وينجم عن قاعدة قرينة صحة وشرعية القرارات الإدارية، أنه يجب على من يدعى عدم صحة وشرعية القرارات الإدارية أن يثبت ذلك بوسائل الاثبات القانونية، أي عبء اثبات عدم شرعية القرارات الإدارية يقع دوما على عاتق الأفراد فالادارة العامة دوما في مركز المدعى عليه فيما يتعلق بدعاوى مدى شرعية القرارات الإدارية ودعوى الالغاء.

ثانيا: التنفيذ الإداري للقرارات الإدارية

تستطيع السلطات الإدارية المختصة - باعتبارها سلطة عامة تحوز صفة ممارسة مظاهر السلطة العامة والسيادة في الدولة ومنها سلطة التنفيذ الجبري والمباشر للقرارات الإدارية.

- تستطيع السلطات الإدارية أن تنفذ قراراتها تنفيذا اداريا ذاتيا وجبريا ومباشرا، دون أن تلتجئ للقضاء أولا كما يفعل الافراد العاديون.

فالتنفيذ الإداري المباشر والجبري للقرارات الإدارية هو مظهر وامتياز من مظاهر وامتيازات السيادة والسلطة العامة المقررة للإدارة العامة. لذا تملك السلطات الإدارية المختصة أن تنفذ القرارات الإدارية تنفيذا اداريا مباشرا وجبريا.

ونظرا لخطورة أسلوب التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية ونظرا لكون هذا الاسلوب أسلوبا استثنائيا، فقد اجتهد القضاء الإداري لتحديد حالات استخدام أسلوب التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية مثل الحالات التالية:

أ) حالة وجود نص صريح في القوانين واللوائح يجيز للسلطة الإدارية استعمال امتياز التنفيذ الجبري، مثال ذلك النصوص المتعلقة بكيفية تحصيل الضرائب والرسوم والنصوص التي تبيح حجز المصابين بالأمراض العقلية والهاربين من المصحات العقلية.

ب) حالة رفض الأفراد تنفيذ القرارات الإدارية تنفيذا اختياريا مع وجود جزاء مقرر في النصوص لهذا الرفض.

جـ) حالة الضرورة والظروف الاستثنائية وحالات الاستعجال.

ثالثا: التنفيذ القضائي للقرارات الإدارية:

التنفيذ القضائي للقرارات هو التنفيذ الأصيل المقرر للإدارة العامة لتنفيذ قراراتها في غير حالات التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري.

فللإدارة الصفة القانونية في أن تلتجئ للقضاء لاجبار الأفراد على تنفيذ القرارات الإدارية اذا ما امتنع الأفراد من تنفيذها تنفيذا اختياريا.

فتملك الإدارة حق الدعوى الجنائية لاجبار الافراد على احترام وتنفيذ القرارات الإدارية وذلك متى وجد نص جنائي يقرر عقوبة لمخالفة القرارات الإدارية وعدم تنفيذها من قبل الافراد مثال ذلك نص المادة 459 من قانون العقوبات الجزائي التي يقرر: يعاقب بغرامة من 5 الى 20 دينار جزائري ويجوز أن يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من السلطة الإدارية اذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة.

المبحث الثالث

صحة وسلامة القرارات الإدارية

يعني بصحة القرارات الإدارية وسلامتها هنا مشروعيتها وعدم خروجها عن أحكام ومبادئ مبدأ المشروعية الذي يسود الدولة الحديثة، أي أن فكرة سلامة القرارات الإدارية مرتبطة بمبدأ خضوع السلطة الإدارية للقانون كحتمية قانونية لسيادة مبدأ المشروعية في الدولة ومن ثم يحتم المنطق تحديد مفهوم مبدأ المشروعية أولا ثم تحديد معنى خضوع الادارة للقانون.

المطلب الأول

- **مفهوم مبدأ المشروعية:**

يقصد بمبدأ الشرعية في معناه العام خضوع الجميع حكام ومحكومين لسيادة القانون، وأن جميع الاجهزة والسلطات العامة في الدولة يجب أن تلزم وتخضع في جميع تصرفاتها وأعمالها - لحكم القانون في مفهومه العام وكل عمل أو تصرف يخرج عن أحكام ومقتضيات مبدأ المشروعية يكون عملا غير مشروع، ومحلا للطعن فيه بعدم الشرعية، وتقرير النتائج والجزاءات القانونية المترتبة على عدم مشروعيته.

- **مصادر مبدأ المشروعية:**

مصادر مبدأ المشروعية في الدولة تتألف من مصادر مكتوبة وهي الميثاق، الدستور القوانين العادية، والمبادئ العامة للقانون، والعرف والمعاهدات، وأحكام القضاء الإداري والقرارات الإدارية.

- **أهمية سيادة مبدأ المشروعية:**

مبدأ المشروعية الذي يسود الدولة الحديثة "دولة القانون" له أهمية خاصة وظاهرة سواء بالنسبة للأفراد أو المجتمع والمصلحة العامة.

1) فهو يحقق حماية خاصة لحقوق الافراد وحرياتهم في مواجهة السلطات العامة، اذ أن مبدأ المشروعية يرتكز على قاعدة جوهرية وأساسية وهي عزل السيادة والسلطة العامة عن رغبات وأهواء الحكام وتقييدهم في ممارسة مظاهر السيادة، والسلطة العامة بقواعد واحكام النظرية القانونية السائدة في الدولة (سواء اكانت هذه النظرية القانونية نظرية قانونية اشتراكية، أو نظرية قانونية برجوازية ليبرالية)، وفقا للاديولوجية العامة السائدة والمقررة والمحددة بواسطة الادارة العامة، وفي ذلك يقرر الميثاق الوطني الاتي... ومن هنا يتحتم على أعوان الدولة وخاصة ممثلي السلطة، أن يكونوا في مقدمة من يتصدى للدفاع عن القانون. وأن ممارسة السلطة داخل جهاز الدولة يجب أن تدرج في اطار الصلاحيات والمهام الواضحة المحددة بالقانون. كما ينبغي أن تكون موضوعا لمراقبة منتظمة ودائمة. فعلى أعوان الدولة أن يقوموا بوظائفهم في ظل الاحترام الصادق لحقوق المواطنين، ومصالح الدولة. كما يجب على الدولة أن تعاقب بشدة أي تعسف في استعمال السلطة سواء كان خرقا أو انكارا لحقوق المواطنين.

2) ان مبدأ المشروعية يحقق ويقدم للسلطات والأجهزة العامة في الدولة الوضوح والتحديد في الاختصاصات القانونية والأهداف والملاءامات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والايديولوجية للعمل العام (الوظيفة العامة للدولة)، مما يقي السلطات والهيئات العامة والاجهزة العامة في الدولة من الانزلاق في متاهات الفوضى والبيروقراطية.

فمبدأ المشروعية من هذه الزاوية يرتكز على ضرورة التحديد القانوني للاختصاصات والاتجاهات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والفكرية التي تكون الاطار والقالب العام للعمل والخاص على السواء والتحديد القانوني للأجهزة والاشخاص العامة التي لها الصفة القانونية في التصرف باسم ولحساب الدولة، والتحديد القانوني للضوابط والمبادئ العام التي تقيم التوازن والتوافق العام بين فكرة السلطة، وفكرة الحرية، وبين المصلحة العامة، والمصلحة الخاصة. وفي ذلك يقرر ميثاقنا الوطني الاتي:

كما تدير الدولة الاشتراكية شؤونها على أساس احترام القوانين وتنفيذها.

إذ هي تهدف الى وضع القواعد المسيرة لعملية بناء المجتمع الاشتراكي والنص على حقوق المواطنين وواجباتهم وحرياتهم.

وذلك يقتضي بذل جهود متواصلة لاعادة صياغة تشريعاتنا وتعديلها للتكيف وأهداف الثورة، عن طريق سن قوانين جديدة، وجعلها تتلاءم وتطور المجتمع.

ضمانات حماية مبدأ المشروعية: لا يكفي أن تنص المواثيق على حتمية وسيادة مبدأ المشروعية، وإنما يجب أن يتوفر قدر متيقن من العوامل والضوابط والظروف التي تكون وتشكل ضمانات أكيدة وفعالة لحماية سيادة مبدأ المشروعية في الدولة، ومن هذه الضمانات مايأتي:

1) مبدأ تدرج النظام القانوني في الدولة
2) مبدأ توزيع السلطة (على أساس مبدأ الفصل بين السلطات أو مبدأ وحدة السلطات) بصورة محكمة ودقيقة لايجاد عملية الرقابة المتبادلة على السلطات والهيئات العامة.
3) نشر وتعميق الوعي السياسي والقانوني لدى المواطنين، من أجل خلق رأي عام قوي ومستنير وشجاع.
4) خضوع الادارة للقانون ولرقابة القضاء

معنى خضوع الادارة للقانون: اذا كان مبدأ المشروعية يعني من جملة ما يعني خضوع جميع الهيئات والسلطات العامة في الدولة لسيادة القانون في أعمالها وتصرفاتها فان على السلطة الإدارية أن تحترم وتلتزم بأحكام كمبدأ سيادة القانون في كل أعمالها، أي أن تكون أعمالها قائمة على أساس من القانون وغير مخالفة للقانون. وكل عمل أو تصرف تأتيه الادارة مخالفا للقانون أو ليس له أساس قانوني يعد غير مشروع، ويصبح محلا للطعن فيه أمام الجهات المختصة بواسطة الطعون الإدارية أو القضائية.

المطلب الثاني:
شرعية وسلامة القرارات الإدارية

والقرارات الادارية باعتبارها عملا قانونيا صادرا من السلطة التنفيذية لابد أن تكون خاضعة لسيادة القانون وذلك تطبيقا لمبدأ حتمية خضوع الادارة لسيادة القانون.

وشرعية وسلامة القرارات الإدارية تقوم اذا ما سلمت القرارات الإدارية في جميع اركانها الخمس المعروفة من عيوب عدم الشرعية التالية:

1) **عيب انعدام السبب:** سبق تعريف ركن السبب في القرار الإداري بانه الحالة الواقعية أو القانونية التي تقع وتقوم بعيدا عن ذهنية ونفسية رجل الإدارة مصدر القرار فتدفعه الى اتخاذ قرار معين وعيب السبب هو انعدام الحالة أو الواقعة المادية أو القانونية التي استندت عليها الإدارة في اصدار قرار معين وانعدام السبب (عيب السبب) قد يكون من الناحية المادية أو الواقعية حين تدعى أن تتوهم الإدارة ظروفا ووقائع مادية خاصة هي التي دفعتها الى اصدار القرار الإداري، ثم يثبت عدم وجودها في الواقع المادي.

قد يكون انعدام السبب - كعيب يشوب القرار الإداري الذي يقوم على أساسه - من الناحية القانونية، وذلك في حالة ادعاء أو توهم الإدارة توافر شروط قانونية معينة تتطلب اصدار قرار اداری معين، ثم يثبت عدم وجود هذه الشروط أو الظروف القانونية. كما أن عيب السبب قد يقوم اذا وجدت الوقائع والظروف المادية الواقعية أو القانونية ولكن الإدارة مصدرة القرار قد أخطأت في التكييف القانوني لهذا الواقع المادية أو القانونية التي دفعتها الى اتخاذ قرار معين.

2) **عيب عدم الاختصاص:** وعيب عدم الاختصاص هو انعدام القدرة القانونية أو الصفة القانونية على ممارسة واصدار قرار إداري معين باسم ولحساب السلطة الإدارية.

وتدور وتتنوع صور عدم الاختصاص بتنوع صور وعناصر ركن الاختصاص ذاته فقد يكون عيب عدم الاختصاص شخصيا ، اقليميا ، موضوعيا ، أو زمنيا ويتدرج عيب عدم

الاختصاص، من عيب عدم الاختصاص البسيط الى عدم الاختصاص الجسيم الذي يتحقق في حالة اغتصاب السلطة والاعتداء الصارخ على الحقوق والحريات العامة للأفراد.

3) **عيب الشكل**: يصيب القرار الإداري عيب الشكل اذا لم تتخذ الاجراءات والشكليات والقوالب التي تطلبها القانون لاصدار مثل هذا القرار مثل اجراء الاخطار واجراء التحقيق أو أخذ الرأي الاستشاري أو شكلية تحديد الميعاد.

4) **عيب المحل أو عيب مخالفة القانون**: يقصد بمخالفة القانون الخروج على القواعد والاحكام والمبادئ الموضوعية للقانون، فيصبح القرار الإداري تبعا لذلك معيبا من حيث محله أو فحواه. ويتخذ عيب المحل الصور التالية:

أ) المخالفة الصريحة لحكم القانون.

ب) الخطأ في تفسير القانون.

جـ) الخطأ في تطبيق القانون.

5) **عيب الغاية أو عيب الانحراف في استعمال السلطة الإدارية**: يصيب القرار الإداري عيب الانحراف في استعمال السلطة اذا كان هذا القرار يستهدف غرضا غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة اصدار هذا القرار، كمنح السلطة الاختصاص للبوليس الإداري بقصد حفظ النظام العام كما قد يتحقق عيب الانحراف في استعمال السلطة اذا باشرت ومارست الإدارة السلطة الممنوحة لها لتحقيق هدف غير هدف تحقيق المصلحة العامة في مجال ممارسة السلطة التقديرية المقررة للإدارة العامة.

فاذا ما شاب القرار الإداري عيب من هذه العيوب يفقد مشروعيته ويصبح محلا للطعن فيه أمام الإدارة عن طريق الطعن الإداري(التظلم الإداري) أو أمام القضاء الإداري بواسطة الطعون القضائية (الطعون لتجاوز السلطة، الطعن بالتعويض، الطعن بطلب فحص الشرعية) وقاضي الاختصاص العام في المنازعات القضائية المتعلقة بالقرارات الإدارية، هو القاضي الإداري[1].

---

(1) المادة 274 من قانون الاجراءات المدنية الجزائري

• **جزاء عدم مشروعية القرارات:**

ويترتب على عدم مشروعية القرارات، وتحريك واقامة الطعون المختلفة (العون الإدارية والطعون القضائية) عدة جزاءات قانونية تتدرج في خطورتها وفاعليتها في هدم آثار القرارات الإدارية غير المشروعية من الانعدام، الى السحب الإداري، الى الالغاء القضائي الى التعويض عن الأضرار المترتبة عن القرارات الإدارية غير المشروعة.

الفصل السادس

نهاية القرارات الإدارية

الفصل السادس

نهاية القرارات الإدارية

تنتهي وتزول القرارات الإدارية بزوال وانقضاء أثارها القانونية، وتزول وتنقضي الاثار القانونية للقرارات الإدارية بسبب انتهاء الاجل المقرر لسريانها، وبسبب الالغاء الإداري، والسحب الإداري للقرارات الإدارية، وكذا تزول القرارات الإدارية وأثارها القانونية بسبب الالغاء القضائي للقرارات الإدارية.

واذا كان السبب الأول لنهاية القرارات الإدارية، وهو انتهاء أجل سريانها لا يحتاج الى شرح ونقاش، فان السببين الثاني والثالث وهما الالغاء والسحب الإداري للقرارات الإدارية، والالغاء القضائي للقرارات الإدارية يحتاجان إلى قدر من التوضيح، نظرا لقيمتهما العلمية النظرية والعملية الفعالة في انهاء القرارات الإدارية، وفي المحافظة على شرعية وصحة وملاءمة القرارات الإدارية باستمراراها. فكل من الالغاء الإداري والسحب الإداري والالغاء القضائي للقرارات الإدارية ووسائل وأدوات كل من الرقابة الإدارية والرقابة القضائية في الغاء وانهاء القرارات الإدارية غير الملائمة وغير الشرعية من الناحية القانونية ومن ناحية الملاءمات والتكييفات الايديولوجية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية. لذا يجب التعرض بنوع من الإيجاز المركز والدال لهذين السببين لنهاية القرارات الإدارية، وذلك في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: الالغاء الإداري والسحب الإداري للقرارات الإدارية

المبحث الثاني: الالغاء القانوني للقرارات الإدارية

المبحث الأول:

الالغاء الإداري والسحب الإداري للقرارات الإدارية

تنتهي القرارات الإدارية بأسباب إدارية هي الغاء الإداري والسحب الإداري للقرارات الإدارية، ويختلف الالغاء الإداري للقرارات الإدارية عن السحب الإداري للقرارات الإدارية، من حيث أن الالغاء الإداري للقرارات الإدارية يقضي على اثار القرارات الإدارية بأثر فوري، بينما ينهي السحب الإداري القرارات الإدارية بأثر رجعي. لذا يجب تحديد كل من معنى الالغاء الإداري والسحب الإداري للقرارات الإدارية.

المطلب الأول:

الالغاء الإداري للقرارات الإدارية

الالغاء الإداري للقرارات الإدارية هو انهاء واعدام الاثار القانونية للقرارات الادارية بالنسبة للمستقبل فقط اعتبارا من تاريخ الالغاء مع ترك وابقاء اثارها السابقة قائمة اعتبارا من تاريخ الالغاء مع ترك وابقاء اثارها السابقة قائمة بالنسبة للماضي فقط، وسلطة الالغاء الإداري للقرارات الإدارية تنصب على القرارات الإدارية غير المشروعة والإدارة العامة مقيدة في استعمال سلطة الالغاء الإداري بالمدة القانونية لاعمال هذه السلطة (شهران) أما بالنسبة لمسألة الالغاء الإداري للقرارات الإدارية المشروعة ومدى الغائها اداريا فانه يجب التمييز في هذا الشأن بين القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية[1].

فالقرارات الإدارية الفردية المشروعة لا يجوز للإدارة العامة أن تمسها الغاء أو تعديلا.على أساس أنها خلقت وأنشأت مراكز قانونية ذاتية وفردية أي ولدت حقوقا ذاتية مكتسبة لاصحابها لا يجوز المساس بها، ان استعمال الإدارة العامة سلطة الالغاء في مواجهة هذا النوع من القرارات الإدارية يشكل اغتصابا لحقوق مكتسبة[2].

---

(1) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 636 وما بعدها

(2) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 647 وما بعدها

المطلب الثاني:
السحب الإداري للقرارات الإدارية

أولا: مفهوم السحب الإداري للقرارات الإدارية:

السحب الإداري للقرارات الإدارية هو انهاء واعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي، كأنها لم توجد اطلاقا، أي القضاء على الاثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل "عملية قلع لجذور الآثار القانونية للقرارات الإدارية نهائيا" وتتم عملية سحب القرارات الإدارية من طرف السلطات الإدارية الولائية والرئاسية المختصة، وفي خلال المدة الزمنية القانونية المقررة لاجراء عملية السحب هذه.

وعملية سحب القرارات الإدارية هي حق أصيل مقرر للسلطات الإدارية الولائية والرئاسية المختصة، أي النظام الإداري للدولة لممارسة التزاماتها في مراقبة وملاءمة أعمالها واخلاقها وتعديلها والغائها وسحبها بالقدر اللازم والضروري لشرعية وملاءمة وتكييف القرارات الإدارية وفقا لمقتضيات ومتطلبات أحكام وقواعد مبدأ الشرعية القانونية والسياسية والاجتماعية والايديولوجية وطبقا لمستلزمات الفنية والعملية للقرارات الإدارية.

فهكذا تملك السلطات الإدارية المختصة سحب القرارات الإدارية لتصحيح الأخطاء المادية ولاعدام القرارات الإدارية غير المشروعة بسبب عيوب عدم الشرعية (عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة قواعد الشكل والاجراءات، عيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة[1]).

ثانيا: شروط السحب الإداري للقرارات الإدارية:

نظرا لخطورة عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية على فكرة استقرار المعاملات والاعمال الإدارية وشدة خطورتها على فكرة الحقوق الفردية المكتسبة فان عملية سحب القرارات الادارية بالطريقة الادارية هي عملية مقيدة بتوفر جملة من الشروط لا يمكن بدونها اجراء عملية السحب الاداري للقرارات الإدارية.

(1) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 678 - 682

وشروط اجراء عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية هذه أمكن استخراجها واستنباطها وبلورتها من احكام واجتهادات القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن، ولاسيما القضاء الإداري المصري والفرنسي واليوناني والسويسري والبلجيكي[(2)].

وشروط السحب الإداري للقرارات الإدارية هي أن تكون القرارات الإدارية محل عملية السحب قرارات ادارية غير مشروعة، وان تجري عملية السحب خلال المدة الزمنية القانونية المقررة، وتتم عملية السحب من قبل السلطات الإدارية المختصة.

أ- شرط أن تنصب عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية على القرارات الإدارية غير المشروعة فقط: إن عملية سحب القرارات الإدارية عن طريق اعدام وانهاء آثارها القانونية بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل "بأثر رجعي" يجب أن تنصب على القرارات الإدارية غير المشروعة فقط، لان القرارات الإدارية المشروعة تخلق حقوق ذاتية "فردية" مكتسبة لا يجوز المس بها والاعتداء عليها بواسطة عملية سحب القرارات الإدارية.

ومظاهر وأوجه عدم الشرعية القرارات الإدارية والتي تجعلها قابلة للسحب الإداري هي عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة الشكل والاجراءات، وعيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة[(2)].

كما يجوز للسلطات الإدارية المختصة أن تسحب القرارات الإدارية في حالة الأخطاء المادية[(3)].

وأساس سحب القرارات الإدارية غير المشروعة هو فكرة أن القاعدة الباطلة لا يمكن أن تولد حقا مكتسبا، وفكرة حتمية الغاء وابطال الاعمال غير المشروعة.

ب- شرط أن تتم عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية خلال المدة الزمنية القانونية المقررة: بالرغم من حقيقة أن القرارات الإدارية غير المشروعة والباطلة يجوز بل يجب الغاؤها وسحبها في أي وقت لأنها لا يمكن أن تولد حقوقا ومراكز قانونية فردية مكتسبة الا أن القضاء ال إداري في القانون الإداري المقارن،

---

(2) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 680 - 757

(2) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 681 - 682

(3) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 681 - 686

ولاسيما القضاء الإداري المصري والقضاء الإداري الفرنسي قد توصلا الى قاعدة وجوب اجراء عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية خلال مدة زمنية قانونية مقررة وهي مدة الشهرية أو الستين يوما المقررة للطعن القضائي بالالغاء في القرارات الإدارية[3].

وأساس تقرير مدة معينة يجب أن تتم عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية غير المشروعة خلالها هو فكرة عملية تنفيذ القرارات الإدارية وفكرة استقرار عملية تنفيذ القرارات الإدارية وفكرة احترام الحقوق الفردية المكتسبة بالتقادم ومرور الوقت، وكذا فكرة الظاهر واحترام ثقة الافراد في مشروعية القرارات الإدارية. بحكم الظاهر وفوات الوقت[1].

جـ- شرط أن تتم عملية سحب القرارات الإدارية من قبل السلطات الإدارية المختصة في النظام الإداري للدولة، ولكي تكون عملية سحب القرارات الإدارية صحيحة ومشروعة يجب أن تتم هذه العملية بواسطة السلطات الإدارية المختصة في الإدارة العامة للدولة والسلطات الإدارية هي المختصة بعملية السحب الإداري للقرارات الإدارية وفقا للاصول والمبادئ والاحكام التنظيمية والعلمية والقانونية للسلطات الإدارية الولائية أي ذات السلطات الإدارية صاحبة ومصدرة القرارات الإدارية والسلطات الإدارية الرئاسية أي السلطات الإدارية النهائية والمختصة في هرم تدرج النظام الإداري للدولة بممارسة مظاهر السلطة الرئاسية على أشخاص وأعمال العاملين العامين المرؤسين.

فالسلطات الإدارية الولائية والرئاسية هي السلطات الإدارية المختصة وصاحبة الحق في ممارسة عملية سحب القرارات الإدارية غير المشروعة وخلال المدة الزمنية المقررة.

---

(3) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 681 - 686

(1) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 686 - 694

المبحث الثاني:

الالغاء القضائي للقرارات الإدارية

ينقضي وتزول القرارات الإدارية بالقضاء على أثارها القانونية بواسطة حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به بعد تحريك ورفع دعوى الالغاء من ذوي الصفة والمصلحة القانونية من الافراد أمام السلطات القضائية المختصة، وطبقا للاجراءات والشكليات المطلوبة قانونا. ولمعرفة ماهية وأحكام الالغاء القضائي للقرارات الإدارية يجب دراسة دعوى الالغاء من حيث تحديد معناها، وبيان خصائصها الذاتية، ودراسة الشروط الشكلية المطلوبة لقبولها، وكذا أسباب الحكم بالغاء القرارات الإدارية قضائيا. فأسباب وكيفيات وسائل الغاء القرارات الإدارية قضائيا تتمحور وتتجسد في تظرية دعوى الالغاء. لذا يجب التعرض لدراسة دعوى الالغاء لفهم الالغاء القضائي للقرارات الإدارية.

المبحث الثالث

دعــوى الالــغاء

سنقوم بمعالجة ودراسة دعوى الالغاء وفقا للتقسيم التالي:

المطلب الأول: تعريف دعوى الالغاء

المطلب الثاني: خصائص دعوى الالغاء

المطلب الثالث: الشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء

المطلب الرابع: الشروط الموضوعية أو أسباب الحكم بالالغاء

المطلب الأول:

تعريف دعوى الالغاء

دعوى الالغاء باعتبارها دعوى قضائية ادارية يمكن تعريفها عن طريق تحديد موجز ومركز لخصائصها وطبيعتها ووظائفها الذاتية. فهكذا يمكن أن نقرر بأن دعوى الالغاء هي الدعوى القضائية العينية أو الموضوعية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة القانونية والمصلحة أمام جهة القضاء الإداري المختصة طالبين فيها الحكم بالغاء قرار اداري نهائي غير مشروع. وتنحصر سلطة وظيفة القاضي في دعوى الالغاء في فحص وتقدير مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه بعدم الشرعية، ومن أجل الحكم بالغائه أو عدمالغائه وفقا للنتائج التي يتوصل اليها فحصه وتقديره لمدى شرعية أو عدم شرعية هذا القرار الإداري[1].

---

(1) عرف الاستاذ الدكتور العميد الجرف دعوى الالغاء بأنها:
" الدعوى القضائية التي يرفعها أصحاب الشأن والمصلحة من الأفراد أو الموظفين العموميين أو الهيئات أمام جهة القضاء الإداري المختص بطلب الغاء القرارات الإدارية النهائية غير المشروعة" ورد ذلك في مؤلفه: رقابة القضاء لاعمال الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970 ص 244، وعرفتها الاستاذة الدكتورة سعاد الشرقاوي بأنها: "الوسيلة القانونية التي قررها المشرع -للأفراد ذوي المصلحة للطعن- أمام الجهات القضائية المختصة بالقرارات الإدارية غير المشروعة وطلب بالغائها" ورد هذا التعريف في مؤلفها *المسؤلية الإدارية*، *المرجع السابق* ص 6 وما بعدها.

المطلب الثاني:
خصائص دعوى الالغاء

تتميز دعوى الالغاء من الخصائص الذاتية التي تجعلها دعوى مستقلة وقائمة بذاتها متميزة عن غيرها من الدعاوى القضائية الأخرى عادية كانت أو إدارية. ومن أهم خصائص دعوى الالغاء الخصائص التالية:

1) **دعوى الالغاء دعوى قضائية وليست بطعن أو تظلم إداري:** تعتبر دعوى الالغاء دعوى قضائية بأتم المعنى، وليست بتظلم إداري رئاسي. كما كانت قبل سنة 1872. وذلك أن دعوى الالغاء هي في حقيقتها ومضمونها تعتبر عملية حسم وفصل في خصومة ومنازعة حول مركز قانوني عام، وعلى أساس قاعدة قانونية، ومن طرف سلطة قضائية لها كامل السيادة في السلطة في اصدار حكم قضائي نهائي حائزا لقوة الشيئ المقضي والمطلق أي يخاطب الكافة، وفي ظل جملة من الشروط الشكلية والموضوعية المقررة قانونا. ولم تكتسب دعوى الالغاء الصفة والطبيعة القضائية الا في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين أي بعد عام 1872. حيث كانت دعوى الالغاء قبل هذا التاريخ تعتبر مجرد طعن أو تظلم إداري رئاسي، وذلك في ظل فترة انعدام وجود القضاء الإداري البات، وسيادة فترة القضاء المحجوز التي سبق التعرض له في هذه الدراسة. أما الان فلا يوجد أحد يطعن ويشك في الصفة والطبيعة القضائية البحتة لدعوى الالغاء[1].

وينتج عن حقيقة كون دعوى الالغاء دعوى قضائية بحتة، أن عملية تحريكها ورفعها من قبل أصحاب الصفة القانونية والمصلحة، وممارستها من قبل القضاء المختص، لابد أن تتم على أساس قاعدة أو حجة قانونية، وطبقا للشروط والاجراءات القانونية المقررة في قانون الاجراءات والمرافعات المتعلقة بالدعاوى الإدارية.

كما ينتج عن كون دعوى الالغاء ذات طبيعة قضائية أنه لا يجب مقارنة أو معادلة دعوي الالغاء بالدفوع القضائية والتظلمات الإدارية.

---

(1) شارل دبباش، المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 654
- ج . م . أوبي، ور، دارجو، المنازعات الإدارية ص 134 - 136
- جان ريفرو، موجز القانون الإداري، دالوز، الطبعة السابعة 1975، ص 231 - 235

فدعوى الالغاء دعوى، أي أداة هجوم وليست وسيلة دفاع كما هو الحال في الدفوع القضائية، ودعوى الالغاء دعوى قضائية وليست بتظلم اداري.

2) دعوى الالغاء هي الدعوى الأصيلة والوحيدة الالغاء القرارات الإدارية غير مشروعة الغاء قضائيا: من جملة الخصائص الذاتية لدعوى الالغاء والمميزة لها، دعوى الالغاء القضائي للقرارات الإدارية الأصيلة والوحيدة.

بمعنى أنه لا يمكن الغاء قرار إداري غير مشروع الغاء قضائيا وازالة آثاره القانونية الا بواسطة دعوى الالغاء فقط، فلا توجد دعوى قضائية أخرى يمكن أن تستعمل الالغاء قرار إداري غيرمشروع الغاء قضائيا سوى دعوى الالغاء فقط. فلا يمكن للدعاوى القضائية الاخرى الإدارية وغير الإدارية أن تقوم بدور ووظيفة دعوى الالغاء. ومن ثم تتميز دعوى الالغاء بأنها الدعوى الأصيلة والوحيدة الالغاء القرارات الإدارية قضائيا (دعوى القانون العام للالغاء القضائي للقرارات الإدارية غير المشروعة) فلا يمكن مثلا أن تقوم كل من دعاوى التفسير، والتعويض، ودعوى فحص وتقدير الشرعية، ودعاوى العقود الإدارية، أن تعوض دعوى الالغاء وأن تكون البديل لها في القيام بوظيفة الالغاء القضائي للقرارات الإدارية غير المشروعة.

فمن أراد الغاء قرار إداري غير مشروع عليه أن يستعمل دعوى الالغاء فقط[1].

3) دعوى الالغاء دعوى عينية موضوعية، وليست دعوى شخصية ذاتية:
تتميز وتتصف دعوى الالغاء بالطبيعة والصفة الموضوعية العينية Le caractère objectif. وقد سبق أن تعرفنا على هذه الحقيقة عندما تعرضنا لبيان التقسيم الحديث للدعاوى الإدارية الذي يقسم الدعاوى الإدارية الى دعاوى موضوعية، ودعاوى شخصية وذاتية، ووجدنا أن دعوى الالغاء تعتبر من أولى الدعاوى الموضوعية. وتكتسب دعوى الالغاء الصفة والطبيعة الموضوعية للاسباب التالية:

أ) لأن رفع دعوى الالغاء أمام جهة القضاء المختص لا يهاجم ولا يخاصم السلطات والهيئات الإدارية مصدرة القرار الإداري المطعون فيه، وانما يهاجم ويخاصم القرار

(1) ج . م . أوبي، ور . دواجو، المرجع السابق ص 136

الإداري غير المشروع ذاته. فدعوى الالغاء تهاجم وتخاصم وتنصب على القرار الإداري غير المشروع، ولا تخاصم السلطات الإدارية مصدرة وصاحبة القرار.

ب) ودعوى الالغاء دعوى موضوعية وعينية لأنها لا تهدف - مثل دعاوى القضاء الكامل- الى حماية المصالح والمراكز القانونية الذاتية والشخصية، وانما تستهدف دعوى الالغاء حماية المصلحة العامة والمركز القانوني العام، أي أن دعوى الالغاء تستهدف حماية سيادة ونفاذ مبدأ الشرعية القانونية والنظام القانوني النافذ في الدولة، لانها تلغى وتقضي على كل قرار اداري يخالف القانون في معناه العام ويخرج عن أحكام الشرعية وقواعد النظام القانون السائد في الدولة، فالهدف الأصلي والأساسي والعام لدعوى الالغاء هو هدف تحقيق المصلحة العامة عن طريق تحقيق وحماية مبدأ الشرعية وضمان تطبيقه في ميدان الوظيفة الإدارية. ومهما توفرت أهداف وعناصر شخصية وذاتية لرافع دعوى الالغاء، فان عناصر ومقومات الطبيعة الموضوعية فيها هي العناصر والمقومات الغلابة. كما أن الطبيعة الموضوعية لدعوى الالغاء لا تجعلها دعوى شعبية، بل هي دعوى موضوعية قضائية لابد من توافر شرط الصفة القانونية والمصلحة في رافعها أمام القضاء. وانما الصفة والطبيعة الموضوعية والعينية لدعوى الالغاء، تؤثر بدون شك في مفهوم شرطي الصفة القانونية والمصلحة في دعوى الالغاء، تجعل مفهوم هذين الشرطين في دعوى الالغاء يختلف عن مفهومهما في الدعاوى القضائية الأخرى كما سنرى بعد قليل في هذه الدراسة.هذه هي أهم صفات وخصائص دعوى الالغاء.

المطلب الثالث:

الشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء

Condition de Recevabilité du Recours pour Ecés de Pouvoir

أ - تمهيد: لكي يمكن تحريك واعمال دعوى الالغاء ضد القرارات الإدارية غير المشروعة لابد أولا من توافر مجموعة من الشروط الشكلية، تسمى الشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء. أي أن قاضي دعوى الالغاء لا يمكن له قبول النظر والفصل في

دعوى الالغاء المرفوعة اليه ما لم تتوفر فيها الشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء.
ثانيا لكي يفصل ويحكم هذا القاضي بالالغاء

في دعوى الالغاء لابد من أن تتوفر مجموعة الاسباب الموضوعية لالغاء القرار الإداري المطعون فيه بعدم الشرعية والمطلوب الغاؤه، وهذه الاسباب هي اسباب وحالات عدم شرعية القرارات الإدارية، وهي عيب السبب، عيب الاختصاص، عيب الشكل والاجراءات، عيب المحل أو عيب مخالفة القانون، وأخيرا عيب الغاية أي عيب الانحراف في استعمال السلطة. وتسمى أسباب وحالات الالغاء. ونحن هنا - في هذا المطلب الثالث - نتعرض أولا لبيان وتوضيح الشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء.

ويقصد بالشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء مجموعة الشروط التي يجب توافرها حتى يمكن لجهة القضاء المختص بدعوى الالغاء أن ينعقد الاختصاص لها بقبول النظر والفصل في دعوى الالغاء. وهذه الشروط يجب توافرها جميعا وقبل الدخول في موضوع النزاع (مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري محل الطعن وسبب الحكم بالالغاء).
والشروط الشكلية الواجب توافرها لقبول دعوى الالغاء هي:

أ) أن تكون دعوى الالغاء منصبة فقط على قرار إداري نهائي له مواصفات القرار الإداري، أي أن يكون محل وموضوع دعوى الالغاء الطعن في قرار إداري (المادة 274 إجراءات م.ج).

ب) شرط التظلم الإداري السابق.

جـ) شرط المدة أو الميعاد.

د) شرط المصلحة والصفة.

هـ) شرط انتقاء الدعوى الموازية أو الطعن المقابل.

1) شرط أن تكون دعوى الالغاء منصبة على قرار إداري نهائي له مواصفات معينة: لكي يقبل قاضي دعوى الالغاء المختص النظر والفصل في دعوى الالغاء، يجب أن يكون موضوع الطعن قرار إداريا نهائيا له مواصفات القرار الإداري باعتباره عملا قانونيا انفراديا صادرا بارادة السلطات الإدارية المختصة وبارادتها المنفردة، وذلك بقصد احداث وتوليد آثار قانونية عن طريق انشاء أو تعديل أو الغاء

حقوق وواجبات قانونية أي انشاء أو تعديل أو الغاء مراكز قانونية، وذلك في نطاق مبدأ الشرعية السائد في الدولة. فدعوى الالغاء مرتبطة ولصيقة بالقرارات الإدارية ومجال رفع وتطبيق وممارسة دعوى الالغاء هو القرارات الإدارية فقط. فلا يمكن رفع وتحريك دعوى الالغاء ضد كل من الأعمال الإدارية المادية والعقود الإدارية وكذا لا يمكن رفع وقبول دعوى الالغاء ضد كل من الأعمال التشريعية والأعمال السياسية والأعمال القضائية.

وانما ترفع وتقبل دعوى الالغاء اذا كانت مرفوعة ومنصبة فقط على قرار إداري له مواصفات القرار الإداري[1].

ويشترط في القرار الإداري محل الطعن بدعوى الالغاء عدة مواصفات خاصة هي:

1 ـ يجب أن يكون هناك قرار إداري، أي أن يكون القرار الإداري المطعون فيه موجودا، فلا يقبل الطعن بالالغاء في قرار إداري لم يصدر بعد أو في قرار إداري ألغى فعلا إداريا أو قضائيا.

2 ـ أن يكون هذا القرار إداريا وفقا للمعيار العضوى الشكلي المعول عليه كقاعدة عامة في تمييز القرارات الإدارية.

وأن يكون صادرا من سلطة إدارية وبارادتها المنفردة، وأن يكون مولدا وخالقا لآثار قانونية، أي أن يكون منشئا أو معدلا أو لاغيا لالتزامات وحقوق أو مراكز قانونية.

3 ـ يجب أن يكون القرار الإداري محل الطعن بدعوى الالغاء قرارا إداريا نهائيا، والمقصود بنهائية القرارا الإداري - هنا - أن يكون كما يقرر القضاء الإداري صادرا من سلطة إدارية مختصة باصداره، واستنفذ جميع المراحل التحضيرية اللازمة لاصداره، دون أن يكون لازما قانونيا لنفاذه وجوب عرضه بعد ذلك على سلطة عليا.

والصفة النهائية في القرار الإداري تختلط بالصفة والطبيعة التنفيذية في القرار الإداري، حيث أن القرار الإداري لا يكون نافذا الا إذا أصبح نهائيا، كما لا يكون القرار

---

(1) نصت على هذا الشرط المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري

الإداري، نهائيا الا إذا إكتسب الصفة والطبيعة التنفيذية، لذلك يسمى بعض الفقهاء القرار الإداري "القرار التنفيذي".

وبناء على ذلك لا يمكن قبول الطعن بالغاء في الاعمال التحضيرية والتمهيدية لصناعة القرار الإداري، والمتمثلة في التوصيات والاقتراحات، ومحاضر المناقشات والتحقيقات، وإعداد مشروعات القرارات الإدارية.

والجدير بالتذكير هنا أن تأقيت سريان القرار الإداري النهائي لا يتعارض مع كون القرار الإداري الصادر نهائيا، لأن التأقيت -كما يقرر القضاء الإداري- ينصب على آثار القرار الإداري فقط.

ب - شرط التظلم الإداري السابق:

لا تقبل دعوى الالغاء في النظام القضائي الجزائري إلا بعد القيام بعملية التظلم الإداري الرئاسي أساسا وأصلا أو التظلم الإداري الولائي في حالة عدم وجود سلطة رئاسية للسلطة الإدارية مصدرة القرار الإداري المطعون فيه بدعوى الالغاء : "لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن التدرجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار فان لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه"[1]

والتظلم الإداري السابق، والمنصوص في نص المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري أن يرفع الى السلطات الإدارية الرئاسية أصلا خلال شهرين من تاريخ العلم الشخصي بالقرار الإداري الفردي، وابتداء من تاريخ النشر الرسمي للقرارا الإدارية التنظيمية العامة[2]. وهذا ما تقرره المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري، حيث تؤكد: "ان الطعن المسبق والمنصوص عليه في المادة 275 يجب أن يرفع خلال شهرين من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه أو نشره".

جـ - شرط المدة أو شرط ميعاد رفع دعوى الالغا:

إن دعوى الالغاء -باعتبارها دعوى قضائية- كما سبق بيان ذلك في مجال عرض

(1) نص المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري

(2) راجع في بيان الحكمة من تقرير شر التظلم الإداري السابق كشر الزامي من الشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء، راجع ذلك في ص 13 - 16 من هذه الدروس.

الخصائص الذاتية لدعوى القضاء يشترط فيها أن تحرك وترفع خلال مدة زمنية محددة بواسطة القوانين واللوائح الإدارية العامة، وتسمى هذه المدة الزمنية "بميعاد رفع دعوى الالغاء".

وميعاد رفع دعوى الالغاء هو شهران في كل من النظامين الجزائري والفرنسي. فدعوى الالغاء ترفع الى جهة القضاء المختص خلال مدة شهرين فقط ابتداء من تاريخ التبليغ والعلم بالقرار الصريح لرفض السلطات الإدارية المختصة لمضمون ومحتوى التظلم الإداري المنصوص عليه في المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري، أي ابتداء من تاريخ الرد الصريح للإدارة على التظلم الإداري، هذا في حالة القرار الصريح، أي في حالة رد الإدارة العامة الصريح على التظلم.

أما في حالة سكوت السلطة الإدارية المختصة والمتظلم أمامها ولم ترد على التظلم بالإيجاب أو بالنفي، فإن سكوتها مدة ثلالة شهور كاملة يعتبر قرارا إداريا ضمنيا برفض طلبات المتظلم في تظلمه الإداري المنصوص عليه في المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري. ويبدأ ميعاد رفع دعوى الالغاء أمام الجهة القضائية المختصة بها في هذه الحالة أي في حالة رد الإدارة الضمني إبتداء من تاريخ مدة ثلالثة شهور من تاريخ استلام السلطة الإدارية المختصة للتظلم الإداري. ويجوز بعد ذلك للمتظلم أن يرفع دعوى الالغاء خلال مدة شهرين ابتداء من تاريخ نهاية مدة ثلاثة شهور لسكوت السلطة الإدارية المختصة والمتظلم أمامها. وهذا ما تنص عليه المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري، حيث تقرر: "ان سكوت السلطة الإدارية مدة تزيد عن ثلالثة أشهر، عن الرد على طلب الطعن التدريجي أو الإداري، يعد بمثابة رفض له، وإذا كانت السلطة الإدارية هيئة تداولية، فلا يبدأ ميعاد الثلاثة أشهر في السريان الا من تاريخ قفل أول دورة قانونية تلي إيداع الطلب".

- **أسباب وأحوال مد ميعاد رفع دعوى الالغاء:**

الاصل أن فوات مدة الشهرين من تاريخ رد الإدارة على التظلم سواء كان ردها صريحا أو ضمنيا، ولم ترفع دعوى الالغاء في هذا الميعاد يسقط استعمال حق رفع دعوى الالغاء ضد القرار الإداري المراد الطعن فيه بدعوى الالغاء، ويكسب هذا القرار

حصانة الشرعية ضد الدعوى الالغاء. ولكن هناك أسبابا وحالات مد مدة شهرين هذه تبدأ من جديد في السريان أو تتوقف وتستأنف من جديد. وأسباب وأحوال مد وتجديد ميعاد الشهرين لرفع دعوى الالغاء هي:

1) **رفع دعوى الالغاء أمام محكمة قضائية غير مختصة:** اذا رفع صاحب الصفة القانونية والمصلحة دعوى الالغاء أمام محكمة غير مختصة بالنظر والفصل في دعوى الالغاء ، ويترتب على ذلك قطع أو انقطاع ميعاد رفع الالغاء المقرر، ويبدأ ميعاد جديد لرفع دعوى الالغاء ابتداء من تاريخ تبليغ المعنى الحكم بعدم الاختصاص من طرف المحكمة غير المختصة بدعوى الالغاء والتي رفع أمامها دعوى الالغاء وكذلك يقرر القضاء الإداري أن خطأ صاحب الصفة القانونية والمصلحة في رفع دعوى الالغاء وذلك اذا رفع دعوى التعويض بدل أن يرفع دعوى الالغاء يعد ذلك سببا من أسباب انقطاع ميعاد الشهرين لرفع دعوى الالغاء وبداية ميعاد شهرين من جديد.

والحكمة من اعتبار رفع دعوى الالغاء أمام محكمة غير مختصة سبب من أسباب قطع الميعاد في رفع دعوىِ الالغاء وبداية هذا الميعاد من جديد، هو أن تحرك رافع دعوى الالغاء وخطأه في جهة الاختصاص القضائي بالنظر والفصل في دعواه دليل قوي على تمسكه بحقه في المطالبة بإلغاء القرار الإداري غير المشروع ولكنه أخطأ في الوصول إلى جهة الاختصاص القضائي بدعوى الالغاء، فلا يجب والحالة هذه حرمانه من حقه في استعمال دعوى الالغاء عن ريق اعطائه مدة جديدة للطعن بدعوى الالغاء تبدأ من تاريخ تبليغه الحكم بعدم الاختصاص ولا عبرة بتكرر الخطأ في جهة الاختصاص القضائي بدعوى الالغاء، أكثر من مرة واحدة.

2) **طلب المساعدة القضائية أو طلب الاعفاء من الرسوم القضائية** إن القضاء الإداري يقرر أن طلب المساعدة القضائية أو طلب الاعفاء من دفع الرسوم القضائية يعتبر سببا من أسباب قع ميعاد الشهرين لرفع دعوى الالغاء، وبداية هذا الميعاد من جديد من تاريخ علم وإبلاغ صاحب الشأن والمصلحة بقرار الفصل والرد على طلبه. والحكمة من هذه القاعدة أنه لا يجب حرمان صاحب الصفة القانونية والمصلحة من استعمال حق دعوى الالغاء بسبب فقره وعجزه عن دفع الرسوم القضائية وطلبه

للمساعدة القضائية دليل قوي على تمسك صاحب الصفة والمصلحة بحقه في استعمال دعوى الالغاء ضد القرار الإداري غير مشروع.

ويجب علينا هنا التنبيه إلى أن المشرع الجزائري، فقد جعل مسألة طلب المساعدة القضائية سببا من أسباب وقف المدة وليس سببا من أسباب قطع الميعاد أو المدة، لأن هناك فرقا كبيرا بين وقف المدة وقطع المدة. اذ في حالة وقف المدة، يوقف الميعاد مؤقتا ثم يستأنف بعد زوال سبب الوقف ويبقى للطاعن المدة الباقية فقط بعد الوقف، ولا يبدأ الميعاد من جديد، عكس حالة قطع أو انقطاع المدة أو الميعاد، اذ يبدأ الميعاد في السريان من جديد لمدة شهرين كاملين. فهكذا تنص المادة 237 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري على حقيقة أن مسألة طلب المساعدة القضائية الجزائري، وليست سببا من أسباب قع الميعاد كما هو مقرر في القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن، مقررة: "يوقف سريان ميعاد الطعن بايداع طلب المساعدة القضائية قلم كتابة المجلس الأعلى. ويبدأ سريان الميعاد من جديد للمدة الباقية من تاريخ تبليغ قرار أو رفض الطلب من مكتب المساعدة القضائية لكل ذى مصلحة أما بالطريق الإداري أو بكتاب موصى عليه بعلم وصول"[1].

3) **القوة القاهرة كسب لوقف الميعاد:** يقرر القضاء الإداري أن القوة القاهرة يترتب عليها وقف أو توقف ميعاد رفع دعوى الالغاء، بحيث لا تبدأ المدة الباقية في السريان من جديد الا بعد زوال أسباب القوة القاهرة.

- **أثار زوال وانقضاء ميعاد رفع دعوى الالغا:**

يترتب على انقضاء نهاية الميعاد المقرر قانونا لرفع دعوى الالغاء (ميعاد الشهرين) نتيجة خطيرة وهي إكتساب القرار الإداري المراد الطعن فيه بعدم الشرعية والالغاء حصانة نهائية ضد الالغاء. ولو كان هذا القرار غير مشروع أي مخالف للقانون، حيث لا تقبل دعوى الالغاء ضد هذا القرار بعد ذلك، وبواسطة ذات دعوى الالغاء المراد تحريكها ورفعها.

---

(1) أنظر في تفاصيل أحكام طلب المساعدة القضائية في القانون الجزائري الأمر رقم 71 - 57 والصادر بتاريخ 5 أغسطس 1971، والمتعلق بالمساعدة القضائية.

وتعتبر مسألة فوات وانقضاء ميعاد رفع دعوى الالغاء من النظام العام، لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها من أي سلطة أو شخص كان. وذلك على أساس أن المشرع قد حدد مدة الشهرين لكي يحافظ ويراعي مبدأ استقرار القرارات الإدارية، وعدم تطويل مدة الالغاء حتى لا تتعطل وتعرقل عملية تنفيذ وتطبيق القرارات لتنتج آثارها القانونية لخدمة الصالح العام.

وينتج عن كون مسألة انقضاء ونهاية ميعاد رفع دعوى الالغاء مسألة من النظام العام، أنه يجوز أثارة مسألة انقضاء ميعاد رفع دعوى الالغاء في أية مرحلة من مراحل التقاضي في دعوى الالغاء، كما يجوز لجهة الاختصاص القضائي المختصة (المحكمة المختصة) أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم قبول دعوى الالغاء، لفوات الميعاد المقر لرفعها.

- **الوسائل القضائية الأخرى لمهاجمة قرار إداري غير مشروع أكتسب حصانة الشرعية ضد دعوى الالغاء بسبب فوات ميعاد رفع دعوى الالغاء:**

على أن الأفراد ذوى الصفة القانونية والمصلحة - يملكون- بالرغم من فوات الميعاد لرفع دعوى الالغاء وسقوط هذه الدعوى، واكتساب القرار الإداري غير المشروع حصانة خاصة ضد دعوى الالغاء - يملكون وسائل قضائية أخرى تخفف وتعوض لهم قصر ميعاد رفع دعوى الالغاء وقسوة انقضاء ميعادالطعن بالالغاء في قرار إداري غير مشروع. ومن ضمن هذه الوسائل القضائية الأخرى التي يمكن للاشخاص أن يهاجموا بواسطتها - قضائيا- قرار إداري غير مشروع اكتسب الحصانة ضد دعوى الالغاء، مايلي:

1) الدفع بعدم الشرعية هذا القرار الإداري بصفة عرضية أثناء نظر قضية معينة، وبذلك يستبعد تطبيقه، وذلك على أساس القاعدة القائلة إذا كانت الدعاوى القضائية باختلاف أنواعها تتقادم وتسقط فان الدفوع لا يمكن أن تتقادم أو تسقط.
2) الطعن بدعوى الالغاء في القرارات الفردية التي تصدر تطبيقا لقرار إداري تنظيمي عام (لائحة إدارية) غير مشروع واكتسب حصانة ضد دعوى الالغاء بسبب فوات وانقضاء ميعاد رفع دعوى الالغاء ضد القرار التنظيمي العام. فالقرارات الإدارية الفردية يمكن الطعن فيها بدعوى الالغاء مستقلة عن اللائحة أو القرارات الإدارية التنظيمية العامة المستندة اليها، والصادر في

نطاقها وعلى أساسها، وذلك على أساس الطعن في عدم شرعية اللائحة أو القرار الإداري التنظيمي الذي بنيت عليه القرارات الفردية المطعون فيه استقلالا بدعوى الالغاء.

3) لاصحاب الصفة القانونية والمصلحة المضرورين من قرار اداري غير مشروع وضار أن يرفعوا دعوى التعويض والمسؤولية.

للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي سببها قرار إداري غير مشروع اكتسب صفة الحصانة ضد دعوى الالغاء لفوات ميعاد رفع هذه الدعوى. ودعوى التعويض - كما سنعرف بعد قليل- لا تسقط أو تتقادم الا بمدة التقادم القصير والمتوسط والطويل.

4) **تغير الظروف:** اذا ما تغيرت ظروف الحال والواقع التي أدت الى صدور القرار الإداري غير المشروع والذي اكتسب صفة الحصانة ضد دعوى الالغاء بسبب فوات ميعاد الطعن بالالغاء أو اذا ماعدل أو ألغى القانون الذي أسس عليه هذا القرار جاز لاصحاب الصفة القانونية والمصلحة أن يتظلموا الى السلطات الإدارية المختصة ويطلبوا منها الغاء هذا القرار ولهم بعد ذلك أن يطعنوا في رد السلطات الإدارية الصريح أو الضمني بواسطة دعوى الالغاء ميعاد شهرين من تاريخ تبليغهم برد هذه السلطات الإدارية على تظلماتهم.

د ـ شرط المصلحة والصفة في رفع دعوى الإلغاء:

شرط دعوى الالغاء - باعتبارها دعوى قضائية- فانه لا يمكن قبول النظر والفصل من طرف جهة القضاء المختص بها الا اذا توفرت في رافعها مصلحة جدية وصفة قانونية. فهكذا لا يمكن رفع دعوى الالغاء بدون شرط المصلحة في رافعها تطبيقا لمبدأ: "لا دعوى بدون مصلحة "pas d'intêret pas d'action" فلا بد من توفر شرط المصلحة والصفة القانونية.

أي أن تكون دعوى الالغاء مصلحة شخصية ومباشرة وحالة في رفع دعوى الالغاء، وتكون وتتحقق المصلحة في رفع دعوى الالغاء عندما يمس قرار إداري نهائي بآثاره القانونية المتولدة حقا أو مصلحة جوهرية يحميها القانون شخصية ومباشرة للطاعن، والمصلحة في رفع دعوى الالغاء قد تكون مصلحة مادية وقد تكون مصلحة معنوية أدبية.

أما الصفة القانونية في رفع دعوى الالغاء فهي في هذه الدعوى تندمج وتمتزج بالمصلحة، حيث صاحب الصفة القانونية في رفع دعوى الالغاء هو نفسه صاحب المصلحة في رفع هذه الدعوى: "لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى أمام القضاء مالم يكن حائزا لصفة وأهلية وله مصلحة في ذلك.

ويقرر القاضي من تلقاء نفسه انعدام الصفة أو الأهلية. كما يقرر من تلقاء نفسه عدم وجود إذن برفع الدعوى إذا كان هذا الإذن لازما"[1].

وقد سبق التأكيد والتقرير أن الصفة والطبيعة الموضوعية لدعوى الالغاء لا تحول دعوى الالغاء الى دعوى شعبية ودعوى حسبة يجوز رفعها لمن يشاء وبدون اشتراط شرط الصفة القانونية والمصلحة الشخصية والمباشرة لرفعها. فشرط المصلحة والصفة القانونية مطلوب توفرها لامكانية رفع دعوى الالغاء.

ولكن الصفة والطبيعة الموضوعية العينية لدعوى نوعية والسابق بيان مضمونها، لها تأثير كبير على تحديد نوعية ومفهوم شرط المصلحة والصفة في دعوى الالغاء، حيث تجعل هذا المفهوم في دعوى الالغاء مفهوما مرنا وسهلا وبسيطا وتسهيلا لعملية رفع دعوى الالغاء ضد القرارات الإدارية غير المشروعة حماية لشرعية الأعمال الإدارية وحماية مبدأ الشرعية والنظام القانوني السائد في الدولة في ميدان الوظيفة الإدارية.

فهكذا ونظرا لكون دعوى الالغاء دعوى موضوعية عينية تستهدف المصلحة العامة، عند تقرير الدفاع عن شرعية الأعمال الإدارية وحماية النظام القانوني السائد في الدولة، فقد توسع القضاء الإداري بصفة أساسية والمشرع في بعض الأحوال في مفهوم شرط المصلحة في دعوى الالغاء. وسهلوا تحريك ورفع دعوى الالغاء من زاوية شرط المصلحة والصفة، باعتبارها دعوى موضوعية عينية تستهدف حماية مبدأ شرعية القرارات الإدارية واحترام تطبيق قواعد النظام القانوني للدولة في مجال الوظيفة الإدارية. فهكذا أصبح مفهوم شرط المصلحة في دعوى الالغاء يختلف عن مفهوم شرط المصلحة في دعاوى القضاء الكامل (دعوى التعويض، ودعاوي العقود الإدارية)

فالمصلحة في رفع الالغاء توجد وتتوفر بمجرد وجود فائدة أو وضعية أو حالة قانونية أو حق أو مركز قانوني، قد مسها قرار إداري غير مشروع ولا يشترط في المصلحة في

---

(1) المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري

دعوى الالغاء أن يكون هناك حق ذاتي سابق وثابت في النظام القانوني للدولة ووقع اعتداء عليه بسبب صدور قرار إداري غير مشروع، كما هو الحال في دعاوى القضاء الكامل أي في كل من دعوى التعويض ودعاوي العقود.

فيكفي لوجود المصلحة في رفع دعوى الالغاء وجود مجرد مصلحة أو فائدة أو حالة قانونية للشخص في الطعن في قرار إداري غير مشروع بواسطة دعوى الالغاء.ويشترط في المصلحة كشرط من الشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء أن تكون مصلحة شخصية ومباشرة وحقيقية.

هـ- شرط انتقاء الطعن المقابل أو الدعوى الموازية:

يشترط القضاء الإداري الفرنسي، والقانون الجزائري لقبول دعوى الالغاء أمام جهة الاختصاص القضائي بدعوى الالغاء، شرط انتقاء الطعن المقابل أو الدعوى الموازية le recours paralléle أي أنه لا يمكن قبول دعوى الالغاء للنظر والفصل فيها إذا كان الطاعن يملك دعوى قضائية أخرى تمكنه من الحصول على طلباته والنتائج المراد تحقيقها بدلا من دعوى الالغاء، أي إذا كانت له دعوى قضائية أخرى غير دعوى الالغاء تحقق له ذات النتائج التي تحققها له دعوى الالغاء: "لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة أيضا إذا كان الطاعنون يملكون للدفاع عن مصالحهم طريق الطعن العادي أمام أية جهة قضائية أخرى."[1]

- **نشأة وتطور نظرية الدعوى الموازية:**

تعتبر نظرية الدعوى الموازية من ابداع وخلق القضاء الإداري الفرنسي وخاصة مجلس الدولة الفرنسي بعد عام 1864 .فهذه النظرية لم تكن موجودة قبل عام 1864. فقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية تحت ضغط بعض الاعتبارات والظروف وبتوجيه من مفوضي الدولة في مرافعاتهم وتعليقاتهم المختلفة[2].

---

(1) الفقرة الأولى من المادة 276 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري

(2) ج . م. أوبي، ور. دراجو، المرجع السابق ص 146 - 147

فبعد صدور مرسوم 2 نوفمبر 1864، الذي يقرر الاعفاء من دفع الرسوم القضائية والاعفاء من استعمال محامي في رفع دعوى الالغاء، تسهيلا وتشجيعا لاستعمال هذه الدعوى. نجم عن صدور هذا المرسوم والتسهيلات التي قررها لتحريك ورفع دعوى الالغاء، نجم عن ذلك تراكم قضايا وطلبات الالغاء أمام مجلس الدولة. فوجد مجلس الدولة الفرنسي نفسه أمام ثلاثة اعتبارات أساسية تدفعه الى خلق وتقرير نظرية الدعوى الموازية، وهذه الاعتبارات هي:

1) **اعتبار عملي:** يتمثل في تراكم القضايا والدعاوى المتعلقة بالغاء القرارات الإدارية غير المشروعة نتيجة للبساطة والسهولة في رفع دعوى الالغاء وبعد صدور مرسوم 2 نوفمبر 1864، وضرورة التخفيف عليه من هذه الدعاوى للتفرغ لبقية الاختصاصات والوظائف الأخرى المقررة له.

2) **اعتبار العدالة:** وهو يتمثل في ضرورة ايجاد حل قضائي لدعاوى الأشخاص الطاعنين في القرارات الإدارية غير المشروعة بواسطة دعوى الالغاء، وكذا تعويض المحامين الذين حرموا من الاستفادة برسوم دعوى الالغاء التي أصبحت مجانية بموجب مرسوم 2 نوفمبر 1864.

3) **اعتبار الشرعية والمصلحة العامة:** وهو يقضي بضرورة التوسع في استعمال تطبيق دعوى الالغاء للدفاع عن شرعية الأعمال الإدارية. وبضغط من هذه الاعتبارات الثلاثة الأساسية، ابتكر وخلق مجلس الدولة الفرنسي نظرية الدعوى الموازية ووضع لها شروط التطبيق والممارسة تراعي هذه الاعتبارات الثلاثة[1].

إذ قرر القضاء الإداري (مجلس الدولة الفرنسي) أنه لا يمكن قبول النظر والفصل في دعوى الالغاء اذا وجد للطاعن دعوى موازية أخرى تحقق له ذات النتائج التي تحققها له دعوى الالغاء. ولكي توجد الدعوى الموازية هذه التي تقابل وتوازي دعوى الالغاء وتكون بديلا لها، لابد أن تتوفر فيها الشروط التالية:

---

(1) راجع في تفاصيل ذلك، ج . م . أوبي وزميله، ر. دراجو، المرجع السابق ص 146 ومابعدها

1) أن تكون دعوى قضائية، وليست دفعا قضائيا أو تظلما إداريا لأن دعوى الالغاء هي دعوى قضائية، والدعوى الموازية لها يجب أن تكون دعوى قضائية.
2) أن تحقق الدعوى الموازية ذات النتائج التي تحققها دعوى الالغاء.
3) أن تكون جهة الاختصاص القضائي بالنظر والفصل في الدعوى الموازية غير جهة الاختصاص القضائي بالنظر والفصل في دعوى الالغاء.

ولكن القضاء الإداري (مجلس الدولة الفرنسي نفسه) وجد أنه من المستحيل تطبيق نظرية الدعوى الموازية، لأنه لا توجد دعوى قضائية أخرى موازية ومساوية لدعوى الالغاء يمكن لها أن تكون البديل لدعوى الالغاء، وأن تحقق ذات النتائج والأثار التي تحققها دعوى الالغاء، وهي الغاء قرار إداري غير مشروع وافنائه من الوجود القانوني، لأن دعوى الالغاء هي الدعوى الأصيلة والوحيدة لالغاء القرارات الإدارية. فلا توجد دعوى قضائية أخرى في عالم القانون والقضاء تحقق ذات النتائج التي تحققها دعوى الالغاء. لذلك بدأ القضاء الإداري يعدل ويتحول عن ذكر شرط الدعوى الموازية تدريجيا عن طريق تطبيق نظرية القرارات المقابلة للانفصال. théorie des actes détachables .
فهذه النظرية أي نظرية الدعوى الموازية، لا يمكن تطبيقها تطبيقا سليما وحقيقيا لأنه لا وجود لها وللشروط التي يجب توافرها فيها وخاصة شرط تعادل نتائجها مع نتائج دعوى الالغاء.
ونحن بدورنا نستغرب ونعيب على المشرع الجزائري أن يتبنى في صلب قانون الإجراءات المدنية، وفي المادة 276 منه، نظرية ميتة لم تطبق اطلاقا من قبل القضاء الإداري الفرنسي الذي خلقها، وتخلى عنها نهائيا في نهاية القرن التاسع عشر.
فالمادة 276 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري التي تشترط انتقاء نظرية الدعوى الموازية لامكانية قبول النظر والفصل في دعوى الالغاء، لا قيمة قانونية نظرية ولا عملية لها ولا وجود لها إطلاقا ولا يمكن تطبيقها في الواقع. فهذه المادة تزيد عديم الفائدة والمنطلق العملي، وهي عبارة عن مجرد تقليد أعمى لنظرية قضائية ميتة ومهجورة من جانب القضاء الإداري الفرنسي خالقها الأصيل.

فلا يمكن لكل من دعوى التعويض، ودعاوى العقود الإدارية، وكل من دعوى التفسير، ودعوى فحص والتقدير الشرعية أن تكون دعوى موازية لدعوى الالغاء، لأنها لا تحقق ذات النتائج التي تحققها دعوى الالغاء أو البطلان، وهي الغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، لأن دعوى الالغاء هي الدعوى الأصيلة والوحيدة لالغاء القرارات الإدارية غير المشروعة الغاء قضائيا. فكيف يمكن تطبيق نص المادة 276 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري، ولا سيما في الفقرة الأولى منها، والتي تشترط ضرورة عدم وجود طعن مقابل (دعوى موازية) حتى يمكن قبول النظر والفصل في دعوى الالغاء أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا وبهذا نكون قد انتهينا من مهمة اعطاء لمحة لازمة وكافية - في هذا المجال - للشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء، وننتقل الآن الى دراسة الشروط الموضوعية لدعوى الالغاء أي حالات وأسباب الالغاء.

المطلب الرابع:
الشروط الموضوعية لدعوى الالغاء أي حالات وأسباب الحكم بالالغاء

الشروط الموضوعية لدعوى الالغاء، أي حالات وأسباب الحكم بالالغاء في دعوى الالغاء، هي مجموعة الحالات والعيوب التي قد تشوب القرار الإداري، وتجعله غير مشروع، أي قرار إداري مخالف للقانون في معناه العام.

فبعد أن تتحقق الشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء، وينعقد الاختصاص للقاضي المختص بدعوى الالغاء في فحص وتحليل القرار الإداري من حيث مدى مشروعيته أو عدم مشروعيته. أي أن يبحث في مدى توافر وشرعية أركان القرار الإداري المطعون فيه بدعوى الالغاء وسلامته وخلوه من عيوب الشرعية وهي عيب السبب، وعيب الاختصاص، عيب المحل أو عيب مخالفة القانون، عيب الشكل والإجراءات، وعيب الغاية أو عيب الانحراف في استعمال السلطة. فاذا ما توصل القاضي المختص بدعوى الالغاء الى حقيقة شرعية القرار الإداري من هذه العيوب عليه أن يحكم بعدم الاختصاص بالحكم بالالغاء، أما اذا وجد أن القرار الإداري المطعون فيه أمامه بعدم الشرعية بالالغاء مشوب ومصاب بعيب من عيوب القرار الإداري الخمسة المعروفة

(عيب انعدام السبب، عيب انعدام الاختصاص، عيب المحل أو عيب مخالفة القانون، عيب الاجراءات والشكل، وعيب الغاية أو عيب الانحراف في استعمال السلطة) ، كلها أو بعضها، عليه أن يحكم بالغاء هذا القرار المعيب بعدم الشرعية.

ونحاول الآن أن نلقي بعض الاضواء والحقائق على كل عيب من عيوب القرار الإداري التي تشكل شروطا موضوعية - ماديا - وأسبابا للحكم بالالغاء في دعوى الالغاء.

أ ـ عيب السبب:

يقصد بعيب السبب، انعدام الوقائع المادية أو القانونية، أو وقوع خطأ في تقديرها وتكييفها وتفسيرها خلال صدور قرار إداري معين من قبل سلطة إدارية مختصة. فاذا كان ركن السبب في القرار الإداري يعرف بأنه الحالة أو الواقعة المادية أو القانونية التي تقع مستقلة وبعيدة عن نفسية ونية وإرادة السلطة الإدارية المختصة فتدفعها الى اتخاذ واصدار قرار إدري معين، فإن عيب السبب هو انعدام الحالة أو الواقعة المادية أو القانونية التي استندت عليها السلطة الإدارية المختصة في إتخاذ وإصدار قرار إداري نهائي معين. وعيب السبب (عيب انعدام السبب في القرار الإداري، قد يكون من الناحية المادية والواقعية، حين تتوهم السلطة الإدارية المختصة وتدعى ظروفا وحالات ووقائع مادية خاصة وأصدرت على أساسها قرارا إداريا ، كأن تصدر السلطة الإدارية المختصة قرارا بحرق منزل أحد المواطنين على اعتقاد أو توهم أنه موبوء، ولكنه في حقيقته خال وسليم من كل وباء.

ثم يثبت عدم وجودها في الواقع المادي والحقيقة، كأن تصدر السلطة الإدارية المختصة قرارا إداريا بحرق وهدم منزل أحد المواطنين زعما واعتقادا منها أنه موبوء وآيل للسقوط، ويثبت في الحقيقة أنه منزل خال وسليم من كل وباء ومن كل تهديد بالسقوط.

كما أن عيب انعدام السبب قد يكون ويقوم من الناحية القانونية، وذلك في حالة ادعاء وتوهم السلطة الإدارية المختصة أن هناك شروطا وأسبابا ووقائع قانونية قد توفرت وتستلزم اتخاذ واصدار قرار إداري بسببها ، ثم يثبت انعدام وجود هذه الشروط والأسباب القانونية في حقيقة الواقع، كأن تصدر السلطة الإدارية المختصة بتأديب موظف لم يرتكب مخالفة خطأ تأديبيا اطلاقا.

كما أن عيب انعدام السبب في القرار الإداري قد يقوم ويتحقق اذا ما توفرت ووجدت الوقائع المادية أو القانونية اللازمة لاتخاذ واصدار قرار إداري معين، ولكن السلطة الإدارية المختصة أخطأت، في الفهم والتفسير والتكييف القانوني لهذه الوقائع المادية أو القانونية، أو أخطأت في تقدير مدى خطورة وأهمية هذه الوقائع المادية أو القانونية عند الاعتماد عليها في اصدار القرار الإداري[1].

ب ـ عيب عدم الإختصاص: L'Incompétence

يعتبر عيب عدم الاختصاص أول وأقدم سبب من أسباب الحكم بالالغاء. وهو العيب الذي يصيب القرار الإداري من حيث ركن الاختصاص. فاذا كان ركن الاختصاص في القرار الإداري يعرف بأنه القدرة أو الصفة القانونية على ممارسة واصدار قرار إداري معين باسم ولحساب الإدارة العامة، فإنه يمكن تعريف عيب الاختصاص بأنه إنعدام القدرة والأهلية أو الصفة القانونية على اتخاذ قرار إداري معين باسم ولحساب الإدارة العامة بصفة شرعية. ولعيب عدم الاختصاص عدة صور ومظاهر تتنوع بتنوع صور ومظاهر وعناصر الاختصاص ذاته، فقد يكون عيب عدم الاختصاص شخصيا، وقد يكون زمانيا، وقد يكون عدم الاختصاص مكانيا وقد يكون موضوعيا. ويتدرج عيب عدم الاختصاص وفقا لاختلاف درجات خطورته وجسامته في الخروج على القانون ومبدأ الشرعية، من عيب عدم الاختصاص البسيط وهو عدم الاختصاص العادي والمتمثل في اعتداء السلطات الإدارية على اختصاصات بعضها البعض كاعتداء سلطة إدارية مركزية على اختصاصات سلطات إدارية لا مركزية أخرى، مثل اعتداء وزير على اختصاص وزير آخر، وإعتداء سلطات مركزية على اختصاصات سلطات إدارية لامركزية والعكس. ويتدرج عيب عدم الاختصاص البسيط هذا الى عيب عدم الاختصاص الخطير أو الجسيم، والمتمثل في اعتداء سلطات سياسية أو تشريعية أو قضائية أو أشخاص عادين ليست لهم صفة إدارية أو علاقة إدارية على اختصاصات ووظائف السلطة

---

(1) راجع في تفاصيل عيب انعدام السبب، ج. م. أوبي، وزميله ر. دارجو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 358 ومابعدها.

- الدكتور محمد حسين عبد العال، فكرة السلطة في القرار الإداري ودعوى الالغاء، القاهرة، دار النهضة العربية 1971، وكل مؤلفات رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة.

الإدارية والوظيفة الإدارية في الدولة، ويسمى عيب الاختصاص الجسيم أو الخطير هذا بعيب اغتصاب السلطة المعاقب عليه جنائيا والذي يعتبر عملا من أعمال الغصب.

جـ - عيب الشكل والإجراءات Le Vice de Forme

إذا كان ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري هو عبارة عن مجموعة الشكليات والقوالب والإجراءات المطلوب توافرها قانونا أو تنظيما إداريا عند إصدار قرار إداري معين، كشكليات تسبيب القرارات، وكتابته، وتحديد تاريخ إصداره ونشره، وشرط المصادقة والتوقيع عليه، واجراءات التحقيق، والاستشارة، واحترام حق الدفاع، والاجراء المضاد أو اجراء توازى الشكليات، واجراء الأخطار. فإن عيب الشكل والاجراءات، هو عدم الالتزام والقيام بالشكليات والإجراءات المطلوب القيام بها عند إصدار قرار إداري، والتوقيع عليه، أو اهمال شكلية الكتابة، وشكلية تثبيت تاريخ صدور القرار الإداري والتوقيع عليه، أو اهمال شكلية تسبيب القرار الإداري اذا كان مطلوبا تسبيبه قانونا، أو عدم القيام بالإجراءات الالزامية واللازمة لصدور قرار إداري مثل عدم القيام بإجراء التحقيقات اللازمة في القرارات الإدارية التي تتطلب إجراء تحقيقات قبل صدورها مثل قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة أو عدم القيام باحترام مبدأ حق الدفاع في القرارات الإدارية التي تتضمن على عقوبات مثل قرارات التأديب، ومثل عدم القيام بإجراء الاستشارات اللازمة في القرارات المطلوب أخذ الرأي الاستشاري قبل اصدارها.

ومثل عدم احترام نظام سير المداولات في القرارات الإدارية التي تتخذ من قبل مجالس إدارية بواسطة التداول كما هو الحال في قرارات المجالس الشعبية البلدية والولائية، ومثل عدم احترام اجراء الأخطار المسبق كماهو الحال في قرارات غلق المحلات وهدم المنازل الموبوءة والآيلة للسقوط.

فإذا صدر قرار إداري مخالف للإجراءات والشكليات الجوهرية المطلوب توافرها قانونيا أو تنظيميا وقع هنا مثل هذا القرار في عيب الشكل والإجراءات ويجب على القاضي المختص الحكم بالغائه[1].

د ـ عيب المحل أو عيب مخالفة القانون، La violation de la loi

يقصد بعيب المحل أو عيب مخالفة القانون خروج القرار الإداري (عن أحكام ومبادئ قواعد القانون في مضمونه وموضوعه أو محله عن أحكام ومبادئ وقواعد القانون في معناه العام الواسع. وإذا كان قد سبق عرض تعريف القرار الإداري بأنه الأثر المباشر والحال لصدور القرار الإداري والمتمثل في إنشاء مركز قانوني لم يكن موجودا من قبل أو عدل أو ألغى مركزا قانونيا كان موجودا وقائما من قبل. فان عيب مخالفة القانون هو مخالفة آثار القرار الإداري الصادر لاحكام ومبادئ وقواعد القانون[2]. ويتخذ عيب مخالفة القانون الصور التالية:

1 - المخالفة الصريحة والواضحة لاحكام ومبادئ وقواعد قانونية.

2 - الخطأ في تفسير القانون، والخطأ في تطبيقه.

هـ) عيب الانحراف في استعمال السلطة

Le dètournement de pouvoir

يصيب القرار الإداري عيب الانحراف في استعمال السلطة، إذا كانت السلطة الإدارية مصدرة القرار الإداري تستهدف غرضا أو أغراضا غير الغرض الذي من أجله منحت وأعطيت سلطة إصدار هذا القرار. ويعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة

---

(1) أنظر تفاصيل حكم الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 12 الصادر بتاريخ 26 / 1 / 1980 في قضية العقون عمار ضد والي ولاية باتنة ووزارة الداخلية

- وحكم الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 8،والمصادر بتاريخ 22/ 1 / 1977 في القضية رقم 14308 (قضية ب. أ. ضد معهد الحقوق والعلوم الإدارية بجامعة الجزائر، وزارة التعليم العالي)

(2) أنظر حكم الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 12 الصادر بتاريخ 26 / 1 / 1980 في القضية رقم 18981 (القضية العقون عمار ضد والي باتنة ووزارة الداخلية). وحكم الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 65 الصادر بتاريخ 23 / 12 / 1978 في القضية رقم 17715 (قضية مقلاتي عيسى ضد وزارة الداخلية).

أحدث عيب وأحدث حالة وسبب من حالات وأسباب الحكم بالالغاء. ونظرا لحداثة هذا العيب من عيوب القرار الإدارية وصعوبة إكتشافه من قبل القاضي المختص بدعوى الالغاء، فاننا نحاول أن نعطيه مزيدا من التحديد والتوضيح عن طريق دراسة التعريفات المختلفة التي أوردها الفقه الإداري من أجل تحديد عيب الانحراف في استعمال السلطة وعن طريق تحديد مجال عيب الانحراف في استعمال السلطة، وحالات عيب الانحراف في استعمال السلطة، وكيفية اكتشاف عيب الانحراف في استعمال السلطة.

1) **تحديد معنى عيب الانحراف في استعمال السلطة**: نظرا لاختلاط وتقارب استعمال اصطلاحات الانحراف في استعمال السلطة، وإساءة استعمال السلطة، والتعسف في استعمال السلطة الإدارية، مع وجود اختلاف قانوني في مضمون النظريات التي يدل عليها كل اصطلاح من هذه الاصطلاحات، فاصطلاح اساءة السلطة أو تجاوز السلطة يدل على مضمون نظرية دعوى تجاوز السلطة أو دعوى الالغاء واصطلاح التعسف في استعمال السلطة الإدارية أو التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، يدل على مضمون ونظام نظرية التعسف في استعمال الحقوق أو السلطات الإدارية، بينما اصطلاح الانحراف في استعمال السلطة يدل على مضمون عيب الغاية أو الهدف في القرار الإداري. ولمزيد من التوضيح في تحديد معنى عيب الانحراف في استعمال السلطة الإدارية كعيب من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية وتجعلها قرارات إدارية غير مشروعة ومحلا للطعن فيها بعدم الشرعية وبالالغاء، نحاول فيما يلي التعرض لعرض عدد من التعريفات الفقهية لعيب الانحراف في استعمال السلطة.

فهكذا عرف الفقيه أوكوك Aucoc عيب الانحراف في استعمال السلطة بأنه: "يوجد عيب الانحراف في استعمال السلطة حينما يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية، مع مراعاة الشكل الذي فرضه القانون، ومع اتخاذه قرارا يدخل في اختصاصه، ولكن لتحقيق أغراض وحالات أخرى، غير التي من أجلها منح هذه السلطات"[1].

---

(1) د . سليمان الطمأوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة)، دراسة مقارنة، القاهرة دار الفكر العربي، الطبعة الثانية 1966 ص78

وعرفه الفقيه لافريير La ferriére بأنه:"هو استعمال رجل الإدارة سلطة لتحقيق غرض غير الذي من أجله منح هذه السلطة "[1].

كما يعرف الفقيه م . هوريو عيب الانحراف في استعمال السلطة على الوجه التالي: "ترتكب السلطة الإدارية عيب الإنحراف حين تتخذ قرارا يدخل في اختصاصها، مراعية فيه الشكل المقرر وغير معارضة فيه لحرفية القانون، مدفوعة بأغراض أخرى غير التي من أجلها منحت سلطاتها لغرض آخر غير غرض حماية المصلحة العامة، ومصلحة المرفق الموضوع تحت اشرافها"[2].

كما يعرف كل من ج . م . أوبي، ور . دارجو، عيب الانحراف في استعمال السلطة بأنه: "عيب الانحراف في استعمال السلطة هو عيب يصيب القرار الإداري عندما تستعمل سلطة إدارية مختصة سلطاتها من أجل تحقيق هدف آخر غير ذلك الهدف الذي من أجله منحت هذه السلطات"[3].

ويعرف العمد بونار عيب الانحراف في استعمال السلطة بأنه: "نوع من عدم الشرعية، ينحصر في أن عملا قانونيا يكون تسليما في جميع عناصره، عدا عنصر الغرض المحدد له"[4].

أما الاستاذ فالين فهو: "ترتكب الإدارة عيب الإنحراف حينما تستعمل سلطاتها لتحقيق أغراض غير تلك التي يحددها المشرع لهذه السلطات"[5].

من خلال تفحص وتمعن كل تعريف من هذه التعريفات نجدها جميعا وبدون استثناء تدل حقا على المضمون العام والحقيقي لعيب الانحراف في استعمال السلطة.

---

(1) د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة ص 79

(2) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 79

(3) ج . م . أوبي، ور. دارجو، المنازعات الإدارية ص 405

(4) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 30

(5) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 80

2) ميدان وجود عيب الإنحراف في استعمال السلطة:

Domaine du détournement de Pouvoir

ان الميدان الأصيل والوحيد لوجود عيب الانحراف في استعمال السلطة عيب من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية وتجعلها قرارات إدارية غير مشروعة، هو كافة أنواع القرارات الإدارية بدون استثناء، كما أن الميدان والمجال الأصيل لوجود عيب الانحراف في استعمال السلطة هو مبدأ تحديد وتخصيص الأهداف، ونظرية السلطة التقديرية المقررة للسلطة الإدارية [1].

3) حالات عيب الإنحراف في استعمال السلطة الإدارية:

Les catégories de détournement de Pouvoir

الحالة العامة لعيب الانحراف في استعمال السلطة هي أن تستهدف السلطة الإدارية المختصة في استعمال سلطة اتخاذ قرار إداري تحقيق غرض أو أغراض غريبة تماما عن غرض المصلحة العامة في مفهوم القانون الإداري (أغراض ضمان حسن سير المرافق العامة والوظيفة الإدارية بانتظام واطراد، وأغراض ضمان المحافظة على النظام العام في الدولة) بل استهدف تحقيق أغراض خاصة سياسية أو أدبية ومادية للسلطة مصدرة القرار مثل: (المحاباة أو الانتقام و الولاء والالتزام السياسي، أو المعارضة، والاختصاص والربح غير المشروع .الخ)

والحالة الثانية لعيب الإنحراف فس استعمال السلطة هي أن تستهدف السلطة الإدارية مصدرة القرار تحقيق هدف من أهداف المصلحة العامة ولكنه ليس هو الهدف الذي من أجله منحت سلطة اتخاذ القرارات الإدارية، أو ليس هو الهدف المحدد لها. فتكون السلطة الإدارية في هذه الحالة قد حادت عن الأهداف المحددة لها.. والأهداف الإدارية تحدد للسلطات الإدارية المختصة يتم تحديدها بطريقتين أو بأسلوبين:

الأسلوب الأول: هو التحديد الحصري والمضبوط لأهداف كل سلطة إدارية، وهو مايعرف بمبدأ تحديد الأهداف الإدارية، مثل تحديد هدف سلطات وأعمال البوليس الإداري في فكرة المحافظة على النظام في الدولة. ومثل أن يتدخل المشرع ليحدد

---

(1) ج. م. أوبي، ور . دارجو، المرجع السابق ص 405 - 409

لسلطة إدارية معينة هدفا محددا ومحصورا لا يجوز الخروج عنه عند ممارسة السلطة. وفي هذه الحالة يسهل اكتشاف عيب الانحراف في استعمال السلطة.

أما الاسلوب الثاني لتحديد أهداف السلطات الإدارية فهو أسلوب التحديد العام لهذه الأهداف والذي يمكن الاستدلال أو التعرف على أهداف كل سلطة إدارية بالاستعانة بعدة قرائن وشواهد مثل طبيعة الإختصاص الموضوعي للسلطة الإدارية صاحبة القرار المتخذ، وتحليل كافة النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بهذه السلطة الإدارية لاكتشاف طبيعة وماهية أهداف سلطات هذه السلطة وفقا لإرادة المشرع، ارادة السلطة الإدارية التنظيمية واللائحية، ثم إجراء عملية التكييف القانوني والاستقراء المنطقي للتعرف على هل السلطة الإدارية قد حادت وانحرفت في استعمال سلطة اتخاذ واصدار القرار أم لا.

وبهذا نكون قد انتهينا من عرض الشروط الموضوعية لدعوى الالغاء أو الحالات والاسباب الموضوعية للحكم بالغاء قرار إداري معين مطعون فيه بعدم الشرعية وبدعوى الالغاء القضائي.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولا: المقالات والدراسات المتخصصة في الموضوع:

1- الدكتور محمد عبد الفتاح يافي، "عملية إتخاذ القرارات"، المجلة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، عمان، المجلد السابع العدد الثاني ربيع 1983 ، ص 04 ومابعدها.

2- الدكتور سامي حجار، "عقلانية عمليات اتخاذ القرارات في المنظمات الإدارية، نقد لنموذج هيربرت سايمون"، مجلة العلوم الإدارية، الأردن، عمان، المجلد السابع، العدد الأول مارس 1983، ص 55 وما بعدها.

3- الدكتور محمد اسماعيل علم الدين، "تطوير فكرة القرار الإداري"، مجلة العلوم الإدارية، الشعبية المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية القاهرة، السنة العاشرة، العدد الثاني، أعسطس أوت 1968، ص 178 ومابعدها.

4- الدكتور على السلمي "إتخاذ القرارات الإدارية"، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، القاهرة، الوثيقة رقم 31 يوليو - تموز - جويلية 1970.

5- الدكتور محمد محمود حافظ "القرار الإداري" القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى 1976.

6- الدكتور سليمان الطماوي "نظرية التعسف في استعمال السلطة" دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي الطبعة الثانية 1966

7- الدكتور ثروت بدوى " تدرج القرارات الإدارية" القاهرة مكتبة القاهرة الحديثة 1973

8- عصام عبد الوهاب البرزنجي "السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية" القاهرة، دار النهضة العربية 1971

9- الدكتور وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية الاسكندرية منشأة المعارف بالاسكندرية 1983.

10- الدكتور عبد الفتاح حسن :التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري" مجلة العلوم الإدارية الشعبية المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الثامنة، العدد الثاني 1966 ص 169 ومابعدها.

11- الدكتور عبد الحميد كمال حشيش، "القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة"، القاهرة، دار النهضة العربية بدون تاريخ.

12- الدكتور طعمية الجرف "نظرية انعدام التصرفات القانونية وتطبيقها على القرارات الإدارية" مجلة العلوم الإدارية الشعبية المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الثالثة العدد الأول، جوان - يونيو 1961، ص 61 ومابعدها.

13- الدكتور سليمان الطماوي "النظرية العامة للقرارات الإدارية القاهرة، دار الفكر العربي الطبعة الثالثة 1966

13 -HERBERT A . SIMON, Le nouveau Managemnt, La décision par les ordinateurs. Traduction de l'ouvrage "The New Science of Management Decision" traduction par Francine ARDITI, Paris, Economica, 1980.

14- HERBERT A . SIMON, administration et Processus de décision traduction française par Pierre-Emmanuel DAUZAT, Paris, Economica 1983.

15- Jean - Marie RAINAUD, La distinction de l'acte réglementaire et de léacte individuel, Paris, L.G.D.J 196

16- HUBERT Charles, "Actes rattachables et actes détachables"; Paris, L.G.D.J. 1968.

17- rené HOSTIOU, Procédure et Formes de l'actes administratif unilatéral en Droit Français, Paris, L.G.D.J.1975

ثانيا: المؤلفات العامة:

1- خليل حسن الشماع، وأخرون، "مبادئ إدارة الأعمال"، بغداد وزارة التعليم العالي 1980

2- د. محمد عبد الفتاح ياغي، "مبادئ الإدارة العامة"، المملكة العربية السعودية الرياض، مطبعة الفرزدق، الطبعة الأولى 1983.

3- الدكتوران، مهدي حسن زويلف، ومحمد قاسم القريوتي، "مبادئ الإدارية نظريات ووظائف"، المملكة الأردنية الهاشمية، عمان جمعية عمال المطابع التعاونية، الطبعة الأولى 1984.

4- الدكتورة سعاد الشرقاوي، "رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط الإداري" مطبوعة لطلبة دبلوم الدراسات العليا في العلوم الإدارية، جامعة القاهرة، كلية الحقوق 1973 - 1974

5- الدكتور عمار بوحوش، "الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة" الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب 1984 .

6- الدكتور محمد على شهيب "السلوك الإنساني في التنظيم" القاهرة، مؤسسة روز اليوسف، الطبعة الثانية 1976

7- الدكتور على السلمى، "تطور الفكر التنظيمي"، الكويت وكالة المطبوعات 1975 .

8- كلود ، س، جورج الدبن، "تاريخ الفكر الإداري" الترجمة العربية لاحمد حمودة، القاهرة، مكتبة الوعي العربي، بدون تاريخ.

9- الدكتور بكر القباني، "الإدارة العامة" الجزء الأول القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية 1975

10- الدكتور حمدى أمين عبد الهادى، "نظرية الكفاية في الوظيفة العامة"، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى 1966

11- الدكتور زكى محمود هاشم، "الجوانب السلوكية في الإدارة" الكويت، وكالة المطبوعات، الطبعة الثانية 1978

12- الدكتور نواف كنعان، "القيادة الإدارية" الرياض، دار العلوم، 1980 .

13- الدكتور سيد الهوارى "الإدارة" ، القاهرة، مكتبة عين شمس 1976
14- الدكتور رمزي الشاعر، "تدرج البطلان في القرارات الإداية دراسة مقارنة" القاهرة، دار النهضة العربية، 1968
15- الدكتور طعمية الجرف، "مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون"، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة 1976 .
16- الدكتور أحمد رشيد، "نظرية الإدارة العامة" القاهرة، دار المعارف، الطبعة الرابعة .1976

17- Bernard GOURNY, Jean- François KESLER et Jeane SWEK POUYDESSEAU, Administration Publique, PUF, Paris, 1967
18- André De LAUBADERE, Manuel de droit administratif, Paris L.G.D.J. 11éme Edition 1978
19- CHEVALIER Jacques et LOSCHAK Danièle Science administrative, Paris L.G.D.J 1978
20- Jean REVERO, Droit administratif, Paris, DALLOZ 7 é édition 1975
21-ROBERT CATHERINE et GUY TUILLER, Introduction é une philosophie de l'administratin, Paris, Librairie Armand Colin 1969

الفهرس

الموضوعات — الصفحات

الموضـــوعات	الصفحات

الموضـــــوعات　　　　الصفحات

الموضـــــوعات الصفحات

الموضـــوعات	الصفحات

طبع بمطبعة دار هومه
الهاتف : 021 94.19.36 / 021 94.41.19
الفاكس : 021 94.17.75 / 021 97.75.51

المقصود بعملية تكوين أو إتخاذ القرارات الإدارية في نطاق تطبيقه - بصفة خاصة، هو العملية القانونية التي تتحرك لتوليد وخلق القرار الإدارى كعمل قانونى له مواصفات وخصائص قانونية ذاتية.

أي أن عملية التكوين القانونى للقرار الإدارى هي عملية الوجود القانونى للقرار الإدارى، حتى يصبح عملا قانونيا مولدا ومنتجا لاثاره القانونية ونافذا أو قابلا للنفاذ.

والقرار أو القرارات الإدارية - تتكون وتوجد قانونيا عندما تتوفر الأركان والشروط القانونية اللازمة لانعقادووجودها كتصرفات قانونية وعلى نحو سليم وشرعى قانونا.

فالبحث في عملية إتخاذ -أو تكوين- القرارات الإدارية في نطاق القانون الإدارى، المقابلة لعملية إتخاذ القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، ينصب على دراسة الأركان والمقومات القانونية للقرارات الإدارية.

وسوف تعرض لهذا الموضوع المتعلق بعملية التكوين القانونى للقرارات الإدارية وذلك بالقدر الضرورى والكافى فقط لبيان معنى عملية تكوين القرارات الإدارية في القانون الإدارى وتجسيد الفرق بين عملية إتخاذ القرارات الإدارية في علم الإدارة وعملية أتخاذ - تكوين - القرارات في القانون الإدارى ولتحسس ومعرفة مدى إرتباط وإتصال عملية التكوين والوجود الفنى والعملي للقرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، بعملية الوجود القانونى للقرارات الإدارية في نطاق القانون الإدارى. والقرارات الإدارية باعتبارها تصرفات قانونية لا توجد ولا تنعقد قانونيا إلا إذا توفرت أركانها القانونية والمعروفة، وهي ركن السبب، ركن الاختصاص، ركن الشكليات والإجراءات ركن المحل. وركن الهدف أو الغاية، وتسلم هذه الأركان جميعها من عيوب عدم السلامة والشرعية، وهي عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات، عيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة.

دار
هومه
للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر
34 حي لابروبار - بوزريعة - الجزائر
الهاتف : 36-19-94 19-41-94 الفاكس : 75-17-94

ر.د.م.ك: ISBN 9961 - 66 - 375 - 6